



GÖTEBORGS UNIVERSITET
INST FÖR SOCIOLOGI OCH ARBETSVETENSKAP

Offentlig och privat etisk upphandling
- En explorativ jämförelse

Mirjam Stofkoper

Examensarbete magister i arbetsvetenskap 15 hp
Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap
Göteborgs Universitet
Vårterminen 2012
Handledare Bernt Schiller
Examinator: Tommy Isidorsson

Förord

Ett stort tack vill jag rikta till alla som bidragit till formandet av denna uppsats:

Min handledare som på ett coachande och vägledande sätt har visat alternativa möjligheter.

Vänliga personer som bidragit med goda råd. Min familj som haft tålamod att ge mig tid till allt som krävts av uppsatsprocessen, att söka kunskap på olika sätt, genomföra och bearbeta intervjuer och slutligen få ner processen till uppsatsen som den nu är. Jag vill även tacka mina lärare och klasskamrater som bidragit till värdefull konstruktiv kritik och stöd under året som magisterstudent. Sist men inte minst vill jag tacka informanterna vars information via intervjuerna är kärnan till uppsatsen innehåll. Jag hoppas att många med mig kan ha glädje av uppsatsen, på ett eller annat sätt.

Mirjam Stofkoper, Romelanda juni 2012

Sammanfattning

Titel: Offentlig och privat etisk upphandling - En explorativ jämförelse
Författare: Mirjam Stofkoper
Handledare: Bernt Schiller
Examinator: Tommy Isidorsson
Institution: Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet
Typ av arbete: Examensarbete magister arbetsvetenskap, avancerad nivå 15 hp
Datum: 2012- 10-21
Nyckelord: CSR, offentlig upphandling, intressenter, uppförandekoder, Stakeholder Theory

Gräsrotsorganisationer, även kallad Non Governmental Organizations (NGO), och media har på senare år inte bara riktat uppmärksamhet mot multinationella företag, utan även den offentliga verksamhetens konsumtion har granskats. Det har medfört en samhällsdebatt att etiskt ansvar berör även offentlig upphandling. En lagändring i Lagen om Offentlig Upphandling (LOU), sedan juli 2010, medför att upphandlande enheter numera uppmanas att ta etisk hänsyn i upphandlingar. Inom privat näringsliv är etisk upphandling en del av företagets CSR-strategi, som är ett frivilligt åtagande. *Etisk upphandling* går ut på att krav ställs på leverantörer att arbeta efter uppförandekoder som främjar mänskliga rättigheter i arbetslivet. Jag har valt att genomföra studien om etisk upphandling, eftersom det innebär en påverkansfaktor att främja förbättrade arbetsvillkor för arbetare i ett globalt perspektiv. Det finns dock få genomförda studier kring området, därför har en explorativ ansats varit lämpligt.

Uppsatsens syfte är att beskriva och förklara likheter och skillnader mellan offentlig upphandling och privat näringsliv i avseende på processen att ta etiskt ansvar i leverantörsleden. I studien har jag tagit reda på likheter och skillnader i avseende på den mer lagbundna *regleringen*, *uppföljningen* och *kontrollen* av etisk offentlig upphandling och det motsvarande frivilliga ansvaret inom ett privat multinationellt företag. För detta ändamål har jag använt mig av en kvalitativ ansats i form av intervjuer med kompletterande dokument och internetbaserat information. Metodiken för datainsamling och analys har präglats av en Grounded Theory inspirerat ansats. Min önskan med studien är att bidra med underlag för vidare forskning. Det jag har kommit fram till genom studien är att tre huvudfaktorer, med underliggande kategorier, spelar in för att kunna beskriva och förklara likheter och skillnader. *Strukturella faktorer* (förutsättningar) påverkar hur implementering och *genomförande* (processen) sker. Ställda krav skall följas upp, genom *revision*, för att få effekt (konsekvens). Med revision menas i detta sammanhang uppföljning och kontroll av arbetsförhållandena, som skall vara i enlighet med de avtalade uppförandekoderna. *Likheterna* mellan offentlig och privat etisk upphandling förklaras genom att båda verksamheterna påverkas av händelser samt olika intressenters förväntningar, som driver verksamheterna till att ta ett etiskt ansvar. Båda verksamhetstyperna samverkar med andra aktörer med i samma situation, vilket underlättar genomförande av etisk upphandling. Privat verksamhet har däremot andra förutsättningar för genomförande och revision, som underlättar att bygga långsiktiga relationer med leverantörer. *Skillnaderna* mellan offentlig och privat verksamhet förklaras genom att regleringen genom LOU å ena sidan innebär ett mandat att krav bör ställas, men å andra sidan ett hinder för att etablera långsiktiga relationer, vilket det studerade privata företaget har möjlighet till genom det frivilliga åtagande. LOU innebär en däremot en *möjlighet att påverka* leverantörer att arbeta med sitt CSR-arbete, genom sitt etiska ansvar i leverantörskedjan.

Innehållsförteckning

1. Under vilka arbetsförhållanden görs produkterna vi använder oss av?.....	3
Inledning.....	3
Motivering av ämne	4
Begreppsdefinition	5
Problemformulering	6
Syfte	7
Frågeställningar	7
Avgränsningar	7
Hypotes.....	7
Disposition	7
2. Tidigare forskning och teoretiska referensramar.....	8
Socially Responsible Purchasing (socialt ansvarsfulla inköp)	8
Uppförandekoder.....	11
Den sociala ansvarspyramiden (The Pyramid of Social Responsibility)	12
Intressenter som påverkar etiska inköp	13
Stake-holder teori och Reaktiv-Defensiv-Accomodativ-Proactive skala.....	13
Teoriernas relevans i förhållande till studiens syfte och frågeställningar.	14
3. Metod	16
En explorativ studie.....	16
En komparativ metod	16
På jakt efter kunskap	16
Intervjudeltagare och annat material	17
Tillvägagångssätt, analys och instrument.....	18
Källkritik: Validitet & Reliabilitet	19
Etiska ställningstaganden	20
Metoddiskussion.....	21
Presentation av informanter.....	22
4. Lagen om Offentlig Upphandling	23
Upphandlingsprocessen.....	25
5. Resultat.....	28
Offentlig upphandling	28
Struktur.....	28
Genomförande	31
Kontroll/Revision	33
Sammanfattning för offentlig upphandling	36
Privat näringsliv	37
Struktur.....	37
Genomförande	39
Kontroll/revision	41
Sammanfattning privat närings liv	43
6. Diskussion	44
Komparation mellan offentlig och privat etisk upphandling	44
Likheter	45
Skillnader	45

Implementering av etisk upphandling och uppföljning och kontroll av ställda krav	46
Vilka tänkbara förklaringar finns till funna likheter och skillnader?	46
Struktur.....	47
Genomförande	48
Kontroll/Revision	49
Etisk upphandling och dess påverkanskraft på arbetsförhållandena i låglöneländer	50
Återkoppling till hypotesen samt förslag till vidare forskning	51
Slutsats	52
7. Referenser.....	54
Figurer	57
Bilagor	58
Mall rörande etiska krav i förfrågningsunderlag, Upphandlingsbolaget (2012-03-29),	58
Mall för SKI: Sociala och etiska krav	59
Upphandling av extern revision genom SKI:s projekt	60

1. Under vilka arbetsförhållanden görs produkterna vi använder oss av?

Inledning

De senaste decenniernas globalisering har bidragit till att många av de varor som konsumeras i den rikare delen av världen tillverkas i fattiga utvecklingsländer, så kallade låglöneländer. Jerker Thorsell beskriver hur den ökande handeln har bidragit till ökad tillväxt i lågländerna.¹ Det skapas arbetstillfällen, men tyvärr är det vanligt med brott mot de mänskliga rättigheterna i arbetslivet i lågländerna. Det kommer däremot upp motkrafter bland intressenter, som påverkar företag att agera för att motverka att mänsklig arbetskraft utnyttjas under orättvisa missförhållanden. Intressenter utgör på olika sätt en påverkanskraft på företag, som i sin tur har börjat ställa krav på sina leverantörer. Non Governmental Organizations (NGO), får oss med medias hjälp att tänka till och väcka en samhällsdebatt om företagens sociala samhällsansvar. Många Multinationella företag (MNC) och allt fler andra företag har tagit till sig kritiken och förstått vikten av att ta ett socialt ansvar. CSR innebär att företag ska ta ansvar för hur de påverkar samhället, ur såväl ett ekonomiskt, miljömässigt som socialt perspektiv. Det handlar om ett strategiskt förhållningssätt där god etik och aktivt samhällsengagemang, ansvar för miljön och ekonomisk välgång förenas i viljan att skapa en bättre värld, menar Archie B. Carroll och Ann K Buchholz.²

Inom privat näringsliv har det utvecklats och framtagits olika uppförandekoder. Koden kan vara framtagen av företaget eller organisationen själv, eller av en branschorganisation, ibland under medverkan av internationella organisationer som FN:s *Global Compact* och i enlighet med OECD:s riktlinjer, som hör till de främsta. Uppförandekoder har även framställts genom NGO:s, som till exempel *Rena Kläder* och i samverkan med fack. Uppförandekoder bygger ofta på olika internationella avtal, såsom FN:s konvention för mänskliga rättigheter och ILO:s konventioner om arbetsvillkor och rättigheter i arbetslivet. Magnusson och Norén påpekar att detta CSR-arbete i hög grad innebär ett frivilligt ansvar och självpåtagna åtaganden.³

Offentlig upphandling innebär skattefinansierad konsumtion, där etiska hänsyn i offentlig upphandling ännu inte kommit så långt jämfört med privat näringsliv. Det finns däremot allt fler som strävar efter att ta etisk och socialt ansvar inom offentlig upphandling. Den offentliga verksamheten utgör en stor påverkanskraft, genom att varor och tjänster köps in för stora summor. Kommuner och landsting är stora konsumenter av produkter som livsmedel, arbetskläder, textilier, kontorsutrustning, arbetsmaterial och redskap, vilka ofta produceras i länder där mänskliga och fackliga rättigheter kränks.⁴ Därtill kan den offentliga verksamheten i sig anses vara ett organ som har till uppgift att värna om samhällsmedborgarnas intressen. Även här har NGO uppmärksammat fall som fått bollen i rullning, där frågan väckts om det genom offentlig upphandling bör tas ett etiskt ansvar genom att värna om de mänskliga rättigheterna vid inköp av varor.

2004 togs filmen ”Tomtarnas verkstad” fram genom Fair Trade Center (FTC). Filmen visar arbetarnas arbetsförhållanden med långa arbetsdagar, låga löner och farliga arbetsplatser. De som protesterar eller försöker organisera sig fackligt riskerar att fängslas. Men de låga lönerna

¹ Jerker Thorsell (2008), *Guide till etisk upphandling*, Föreningen för Rättvisemärkt, Nätverket Rena kläder och ekonomiska föreningen Genombrott

² Archie B Carroll och Ann K. Buchholz (2006), *Business and Society- Ethics and Stakeholder Management*

³ Åke Magnusson och Göran Norén(2003). *Etiska riktlinjer: affärsförutsättningar i en global ekonomi* s.11

⁴ Jerker Thorsell (2008), *Guide om etisk upphandling*

lockar allt fler företag till Kina. 75 procent av våra leksaker tillverkas i Kina. Men produktionen har ett pris, för arbetare och miljö. De svenska företagen skyller på de kinesiska leverantörerna, som säger att den hårda prispresen inte ger dem något val.⁵

Ett annat uppmärksammat fall var kinesiska arbetares arbetsvillkor i stenbrott där svenska kommuner beställt gatsten. Våren 2006 sände Sveriges radio reportage i P1(Kaliber), där det avslöjades vilka förhållanden som gatsten producerats under. I undersökningen som redovisats i en rapport framkom att graniten framställts under förhållanden där kinesiska arbetare dött i ständammslunga.⁶

2007 avslöjades i en rapport, ”Vita rockar och vassa saxar”, där Kristina Bjurling⁷ som arbetar på NGO Swedwatch beskriver hur kirurgiska instrument och patientkläder, som tillverkades för svenska sjukhus, tillverkades under dåliga förhållanden. Genom rapporten framkom det att barnarbete, extremt låga löner och att många arbetare inte tilläts organisera sig fackligt förekom i produktionen. Efter det har offentliga upphandlare börjat ifrågasätta att varor köps in som kommer från arbetsplatser med oetiska förhållanden och det har visat sig finnas en stark vilja att arbeta med etiska frågor på olika sätt. 2006 hade inget landsting några etiska riktlinjer vid upphandling. 2009 genomförde Fair Trade Center en ny kartläggning av de svenska landstingen. Kartläggningen visade att minst två tredjedelar av landstingen nu har antagit en uppförandekod, som leverantörer skall leva upp till.⁸ Offentlig upphandling innebär därmed en stark möjlighet att påverka arbetsförhållanden globalt, genom att ställa etiska krav i upphandling.

Inom den offentliga upphandlingen har fokus flyttats från enbart pris och kvalitet till att även inkludera miljö och socialt ansvar, skildras det på Fair Trade Centers (FTC) hemsida. Miljökrav har sedan 90-talet blivit en etablerad del, som nu, sedan några år, även börjat omfatta etiska aspekter i arbetslivet. Målet med etisk upphandling är att använda den offentliga sektorns inköp så att det utgör en påverkan i att skapa en hållbar global utveckling, mänskliga arbetsförhållanden, ökad trovärdighet och minskade risker för dålig publicitet. Men till skillnad mot privat näringsliv har den offentliga verksamheten en mer reglerad situation, styrd av politikernas intentioner, budget och Lagen om Offentlig upphandling.⁹

Motivering av ämne

En medstudent och jag genomförde nyligen en studie om CSR på det multinationella företaget SKF utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv. I denna studie¹⁰ väcktes min undran på vilket sätt offentlig verksamhet kan medverka till att ta ett socialt ansvar i samhället, vilket borde utgöra en naturlig del i offentlig verksamhet. Genom upphandling köps varor och tjänster in och där kan CSR anammas i den offentliga verksamheten. Etisk upphandling utgör en påverkanskraft på arbetsförhållanden och arbetsvillkor i världen. För mig innebär det en solidarisk aktion mot

⁵ Bakgrundsresearch gjord av Swedwatch. Producerad av Fair Trade Center och Lotta Film med stöd av LO:s kulturfond, Konsumentverket och Konsumentförening Stockholm. Fair trade center (2012 A) <http://www.fairtradecenter.se/node/269>

⁶ Kristina Bjurling och Staphany Wong (2008) *Improving Working Conditions at Chinese Natural Stone Companies*

⁷ Kristina Bjurling (2007) *Vita rockar och vassa saxar*. Swedwatch

⁸ Fair Trade Center (2012 B): <http://www.fairtradecenter.se/offentlig-upphandling>

⁹ Ibid

¹⁰ Christin Lundberg och Mirjam Stofkoper (2011) *Vilka är med och påverkar CSR i företaget? -En fallstudie av ledningens och facket syn på SKF:s CSR-arbete*. Studentrapport: Göteborgs Universitet

andra arbetstagare i världen. Kan vi påverka vår värld som direkta eller indirekta konsumenter, som skattebetalare av offentlig konsumtion, skall vi ta det tillfället i akt anser jag.

Jag har förstått att etisk upphandling har blivit allt mer etablerat. Nina Zita beskrev i sin uppsats hur situationen för etiska krav i offentlig upphandling såg ut 2008, där hon studerade fyra offentliga upphandlande verksamheter. Det hon kom fram till var bland annat att etiska krav måste följas upp enligt det rättsliga regelverket. Dessutom finns det erfarenheter från andra områden, bland annat miljöområdet, att krav som inte följs upp tenderar att nonchaleras av leverantörerna.¹¹ Det jag vill fokusera på är hur man arbetar med *genomförande, uppföljning och kontroll av dessa krav*, inom offentlig upphandling. Jag har också förstått att det sker en del samverkan som stödjer dessa processer. På vilket sätt innebär denna samverkan ett stöd för etisk upphandling? Är det så att *etiska krav* inte behöver stå i konflikt mot *lägst pris*...?

Begreppsdefinition

CSR inom offentlig upphandling kan definieras som *hållbar offentligt upphandling*, vilket innebär att de offentliga inköp som förutom de ekonomiska aspekterna tar hänsyn till *ekologiska, sociala och etiska* frågor, enligt Thorsell.¹² Politiska mål kring dessa tre områden kan främjas genom upphandling, genom att krav ställs på *miljömässiga, sociala och etiska* aspekter när kvaliteten av anbud bedöms och när innehållet i kontrakt skall utformas. Med dessa aspekter menas att:

- *Grön upphandling* främjar målsättningar inom miljöområdet.
- *Social upphandling* främjar målsättningar inom sysselsättning, exempelvis att underlätta för funktionshindrade eller långtidsarbetslösa att komma in på arbetsmarknaden
- *Etisk upphandling* främjar målsättningar att tillvarata de grundläggande mänskliga rättigheterna i arbetslivet.¹³

I denna uppsats kommer jag att fokusera på de *etiska aspekterna* inom upphandling.

Sven-Olof Ryding tar upp begrepp som *sociala hänsyn*, som används i upphandlingslagstiftningen, eller andra uttryck som *sociala krav, etiska hänsyn* eller *etiska krav* som förekommer i litteraturen. Skillnaden mellan dessa begrepp är som regel att sociala hänsyn är betydligt vidare, medan etiska hänsyn begränsas till främst grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet, såsom förbud mot barn- och tvångsarbete, undvikande av diskriminering och rätten till föreningsfrihet och kollektiva förhandlingar. Ett etiskt förhållningssätt handlar också om ett medborgarinriktat synsätt där samhället skall vara tillgängligt för alla. Det inbegriper även moral inom organisationen, som inte accepterar jäv, mutor och korruption. Ett etiskt förhållningssätt innebär även att varor och tjänster som köps in skall vara producerade inom ramen för internationellt erkända normer för skäliga arbetsvillkor, där mänskliga rättigheter inte har åsidosatts.¹⁴

¹¹ Nina Zita (2008), *Etiska krav i offentlig upphandling*. Magisteruppsats: Göteborgs Universitet

¹² Thorsell (2008) *Guide till etisk upphandling*

¹³ Definition som utvecklats av initiativet CARPE, ett samarbete mellan 12 europeiska städer inom ramen för nätverket Eurocities, kring ansvarsfull upphandling. (I Thorsell, 2008)

¹⁴ Sven-Olof Ryding (2012), *Miljö-, ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling*. Rapport 2012:19, Miljöstyrningsrådet s.19-21

Alltfler, främst multinationella företag (MNC), har de senaste åren börjat arbeta med CSR som vilar på ett fundament av *sociala, miljömässiga och ekonomiska* hänsyn. Socialt ansvarstagande i produktionen handlar om att behandla sin anställda väl. Sociala hänsyn inbegriper etiska hänsyn genom att anta uppförandekoder, vilket även underleverantörer har att rätta sig efter, menar Ryding. Vid *etisk offentlig upphandling* ställs krav på leverantörer, att de skall använda sig av uppförandekoder, som de i sin tur förväntas ställa krav på neråt i produktionsleden av sina underleverantörer. Det är på så vis genom uppförandekoder etiska krav ställs i såväl offentlig upphandling som i privat näringsliv.¹⁵

Problemformulering

Det privata näringslivet har sedan 90-talet arbetat med CSR-temat, medan den offentliga sektorn har påbörjat denna utveckling sedan ca mitten av 2000-talet. Det finns idag väldigt lite forskning kring etisk offentlig upphandling. Genom att utreda vilka likheter och skillnader det finns mellan upphandling inom offentlig verksamhet och privat verksamhet kan det utgöra en grund för vidare forskning och ett bidrag till vetenskapen.

Inom offentlig verksamhet är upphandlingen reglerad genom Lagen Om Upphandling, LOU, politiska direktiv och upphandlingspolicys. På så vis regleras de offentliga inköpen genom LOU, som bygger på gemensamma EU-regler. Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medlen genom konkurrens på aktuell marknad. Samtidigt syftar regelverket till att ge leverantörerna möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling. Niklas Bruun och Kerstin Ahlberg tar upp ett problem gällande den komplicerade lagstiftningen för offentlig upphandling, vilket medför noggranna procedurer i upphandlingsprocessen. Bruun och Ahlström visar på att vilja finns att beakta etiska aspekter i upphandling men att frågan har skapat osäkerhet bland kommuner och upphandlande tjänstemän. Problemet ligger i att starkt reglerade krav på upphandlingsproceduren och steg i processen leder till att många kommuner väljer en försiktighetsprincip, som medför att de väljer att avstå från att ta sociala och etiska krav i upphandling. Osäkerheten att starta en process för etisk upphandling bottnar i utmaningen av hur implementeringen skall ske, var man skall börja och hur det görs juridiskt på rätt sätt.¹⁶

Juli 2010 skedde en lagändring i LOU, där upphandlande enheter uppmanas att ta etiskt ansvar där det är relevant och möjligt. Lagen innebär på så vis en reglering i form av ett påbud att ta ett etiskt ansvar vid inköp av varor genom leverantörer. Bernt Schiller beskriver att inom privat näringsliv, där CSR innebär ett frivilligt åtagande, har det diskuterats om en reglering skulle kunna innebära en starkare påverkan på etiskt ansvar genom tillämpning av uppförandekoder i leverantörskedjan.¹⁷ I föreliggande studie vill jag därmed även undersöka om *lagreglerad* offentlig upphandling jämfört med *frivilligt* reglerad upphandling inom privat näringsliv kan vara effektivare i avseende att etiska krav ställs i upphandling. Föreliggande studie kan dock inte generaliseras på all offentlig och privat upphandling, och utgör därmed endast en möjlighet att bilda en hypotes, som kan diskuteras och eventuellt prövas i vidare studier.

¹⁵ Sven-Olof Ryding (2012), *Miljö-, ekonomiska och sociala hänsyn*. S. 19-21

¹⁶ Niklas Bruun och Kerstin Ahlberg (2010), *Upphandling och arbete i EU*. Rapport/Svenska institut för europapolitiska studier.

¹⁷ Bernt Schiller(2011), *Den globala utmaningen mot företagens sociala ansvar och fackets solidaritet*.

Syfte

Uppsatsens syfte är att beskriva och förklara likheter och skillnader mellan offentlig upphandling och privat näringsliv i avseende på processen att ta etiskt ansvar i leverantörsleden. Jämförelsen avser den mer lagbundna *regleringen, uppföljningen* och *kontrollen* av etisk offentlig upphandling och det motsvarande frivilliga ansvaret inom ett privat multinationellt företag.

Det innebär först en kartläggning av hur det etiska ansvaret tillgodoses inom offentlig upphandling, vilka sedan jämförs med ett utvalt företag inom textilbranschen, som motsvarar en stor del av textilköp som görs inom offentliga upphandlingar.

Frågeställningar

1. Vilka likheter och skillnader finns det mellan offentlig verksamhet och privat näringsliv gällande det etiska ansvar som kommer till uttryck i *regler, direktiv och policys* för offentlig upphandling, respektive företagens uttalade *frivilliga ansvar* genom uppförandekoder?
2. Hur sker den offentliga verksamhetens respektive privata företags *implementering* av etisk upphandling och *uppföljning och kontroll av ställda krav*?
3. Vilka tänkbara förklaringar finns till funna likheter och skillnader?

Avgränsningar

Studien avgränsas till att belysa *etisk upphandling* som innebär att krav ställs på leverantörer, att arbeta efter en uppförandekod. Det studerade multinationella företaget (privat näringsliv) har inga egna fabriker och all inköp sker genom leverantörer, som på så vis motsvarar genomförandet av etisk upphandling som sker inom offentlig verksamhet.

Hypotes

En föreställning väcks att en reglering underlättar att ställa etiska krav i leverantörskedjan. Genom att motbevisa följande hypotes, vill jag testa om en reglering ger en starkare påverkan i att krav ställs och ger effekt på förbättrade arbetsvillkor globalt. Denna hypotes innebär en möjlighet att testas i vidare studier:

En reglering med krav på etiska hänsyn som först måste uppfyllas innan det ekonomiska intresset vid offentlig upphandling innebär en starkare påverkan för etiskt ansvar genom att den är lagreglerad och står under offentlig politisk kontroll till skillnad från revisionen i privat verksamhet.

Disposition

Kapitel två behandlar teoretiska referensramar och tidigare forskning. I *kapitel tre* beskrivs metodval, där jag bland annat beskriver kriterierna för en explorativ och komparativ studie, samt hur jag använd mig av en Grounded Theory inspirerat ansats. *Kapitel fyra* behandlar Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) och upphandlingsprocessen. I *kapitel fem* presenteras studiens resultat. I *kapitel sex* analyseras och diskuteras resultatet i relation till uppsatsens syfte, frågeställningar, tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter samt framställs en ny hypotes för vidare studier.

2. Tidigare forskning och teoretiska referensramar

Socially Responsible Purchasing (socialt ansvarsfulla inköp)

Såväl privat som offentliga organisationer får alltmer uppmärksamhet från olika intressenter som påverkar hur de väljer att utveckla sitt sociala ansvar. Det gäller inte bara hur organisationen tar ansvar mot egna anställda eller samhället i det egna landet, utan även hur organisationen väljer strategier som påverkar hur leverantörer behandlar sina anställda. Den skillnad som Oksana Mont och Charlotte Leire, lyfter fram är att privata organisationer i större utsträckning än offentliga organisationer har varit drivna av externa aktörer, som media, investerare, och allmänheten (dvs. potentiella kunder och skattebetalarna).¹⁸

Sedan några år har dock uppmärksamhet även riktats mot offentlig verksamhet, där NGO och media är externa aktörer med en växande påverkanskraft.¹⁹ Initiativet till att börja jobba med etiska hänsyn kan komma från en rad olika aktörer. Frågan kan väckas av enskilda individer, tjänstemän, politiker eller fackliga organisationer. Thorsell nämner ett tydligt exempel som illustrerar detta. Efter att kommuner (bland annat trafikkontoret i Göteborg), uppmärksammats på allvarliga missförhållanden i samband med upphandling av gatsten i media maj 2006, inleddes omedelbart arbetet med att ställa sociala krav. Tjänstemän tog kontakt med ledning, politiker påverkades och andra stora kommuner drogs med i processen att ändra på rutiner till förmån för etisk upphandling. En process startades att påverka leverantörer, genom att krav började ställas på leverantörer att de skulle arbeta med uppförandekoder, där det fanns risk för missförhållanden vid tillverkningen av varor.²⁰

I den globaliserade världen, anser Mont och Leire, behöver organisationer förutom att se om sin egen organisations och näringslivet intressen även se till och hantera inköp som påverkar genom hela leverantörskedjan.²¹ Leverantörers förmåga att påverka produktionsförhållanden har nämligen i det långa loppet även betydelse för den egna organisationens rykte och kan innebära en konkurrensfördel. Hållbar upphandling (inköp) utgör därmed en allt viktigare strategi, där kriterier utvecklas för leverantörer och deras underleverantörer. Med det förändras även inköpsfunktionen från att tidigare betjäna organisationen med varor till lägsta pris, till att nu även omfatta en extern integration av leverantörskedjan, vilket inbegriper strategier för implementering av etiska värden, såsom mänskliga arbetsförhållanden. Social Responsible Purchasing (SRP) innebär på så vis en påverkanskraft för etiska värden, vid inköp av varor och tjänster till såväl i offentlig verksamhet som i privata organisationer.²²

Mont och Leire redogör för sin studie *Socially Responsible Purchasing in supply chains: Drivers and barriers in Sweden*, där de undersökt organisationers främsta *drivkrafter* och *hinder* att tillämpa socialt ansvarsfulla inköp (SRP). Resultatet visade att den främsta *drivkraften* var intressenternas påverkan, organisationens värdegrund, uppmärksamhet från media och NGO, samt anställdas engagemang i frågan. De främsta *hinder* utgjordes av brist på resurser för granskning av leverantörer, svårigheter att säkerställa att leverantörer uppfyller uppförandekoder, skillnader i kultur och management stil, låg social standard och hög grad av korruption i några leverantörsländer. Dessa dilemman bidrar till att det blir kostsamt att säkerställa att de etiska kraven verkligen leder till förbättringar. Den huvudsakliga

¹⁸ Mont, O och Leire, C (2008), *Socially Responsible Purchasing in the supply chains: Drivers and barriers in Sweden*. s. 2

¹⁹ Ibid

²⁰ Thorsell (2008) *Guide om etisk upphandling*. s.7

²¹ Mont, O och Leire, C, (2008) *Socially Responsible Purchasing*

²² Ibid

utmaningen som organisationerna hade att hantera, var brist på specifik information för hur Social Responsible Purchasing kan implementeras i leverantörskedjan på ett systematiskt sätt.²³

Samma författare gjorde några år senare en ny studie, där de presenteras som Leire och Mont. Författarna undersökte hur implementering av Social Responsible Purchasing sker i svenska organisationer. Leire och Mont beskriver hur sociala och etiska frågor i leveranskedjan blir allt viktigare i alla typer av organisationer. Därför har vissa offentliga och privata organisationer redan börjat införa metoder för socialt (= etiska) ansvarsfulla inköp. Det finns dock en skillnad mellan några föregångsorganisationer och övriga. Leire och Mont menar att det av den anledningen är meningsfullt att sprida kunskaper och erfarenheter utifrån organisationerna som presterar bäst. I artikeln redogör de för sin modell för Social Responsible Purchasing som baserats på empirisk och facklitterär data. Modellen (se figur 2) visar fem elementära åtgärder som är nödvändiga för genomförandet av systematiskt socialt ansvarsfulla inköp metoder: 1) utveckla en intern policy, 2) utveckla etiska inköpskriterier, 3) tillämpa säkerställandet av praxis, 4) hantera leverantörs- relationer och 5) bygga intern kapacitet.²⁴

Figur 2. Modell för implementering av Social Responsible Purchasing



Källa: Leire C och Mont O (2010). *The Implementation of Socially Responsible Purchasing* s.31

Modellen pekar på olika aktiviteter i processen och de utmaningar som följer med den. Frågan är alltså hur de etiska värdena omsätts i praktik vid inköp av produkter och vilka lärdomar kan erhållas av de organisationer som kommit längre än andra. Social Responsible Purchasing beskrivs av Leire och Mont att omfatta såväl strategiska som operativa beslut och aktiviteter. På den strategiska nivån innebär SRP en identifikation av intressenternas förväntningar samt val av ambitionsnivå. Uppförandekoder och interna policys är nödvändiga som vägledande dokument. Företagsledningen behöver även stöd åt inköpsfunktionen genom specifika målformuleringar kring organisationens ambition att ta etiskt ansvar och diskutera hur de bör hantera svårigheter som kan uppstå under adoptionsprocessen. På den operativa nivån gäller det att bestämma och börja kring ett avgränsat produktområde, där några enklare produkter väljs ut. Sedan kan organisationen utöka antal produktområden och tillämpa de erfarenheter som gjorts.²⁵ Det gäller, enligt Cramer som referats till av Leire och Mont, att säkerställa att de viktigaste leverantörerna tillfredsställer de etiska värden genom uppförandekoden.²⁶ Vid val av strategi gäller det att se till komplexitet i leverantörskedjan, där möjligheten finns att införa normer som påverkar

²³ Mont, O och Leire, C, (2008) *Socially Responsible Purchasing*

²⁴ Leire C och Mont O (2010). *The Implementation of Socially Responsible Purchasing*

²⁵ Leire C och Mont O (2010). *The Implementation of Socially Responsible Purchasing*. s.29-30

²⁶ Cramer, refererat i Leire C och Mont O. (2010) *The Implementation of Social Responsible Purchasing*

underleverantörer. Ofta kan det vara en fördel att samverka med andra verksamheter eller organisationer som gör inköp inom likvärdig bransch. Vanliga normer och standarder att börja med utgörs bland annat av ILO konventioner, FNs Global Compact. När inköpskriterier är klargjorda skall de realiseras i praktik och säkerställas att de ställda kraven följs upp. Leire och Mont beskriver att organisationer ofta kräver skriftlig information från leverantörer för att kunna verifiera och genomföra revision, för att kunna säkerställa att de etiska kraven följs. En annan föresats utgörs av att arbeta för en mer coachande process. Organisationer tar då i mindre utsträckning rollen som inspektör och arbetar i större utsträckning för en god relation för att främja en process som präglas av förståelse för en utveckling som främjar mänskliga rättigheter i arbetslivet.²⁷

Leire och Mont menar att organisationer initialt söker kunskap genom att se hur andra gjort genom olika typer av källor, exempelvis seminarier och kurser. Inhämtat kunskap ger stöd att kunna ta det *första steget* och utveckla en intern policy. De intervjuade organisationerna i studien nämnde även stöd genom business forum som bland annat Business Social Compliance Initiativ (BSCI) och Business for Social Responsibility (BSR). Interna policies ger stöd till en början i kontakt med leverantörer och genomföra etiska krav vid inköp. Det kan göras genom kontrakt (exempelvis skriva en klausul i kontrakt på uppfyllande av uppförandekod), som innebär det *andra steget* att sätta kriterier för inköp. En annan variant är att få ner de etiska värdena (uppförandekod) integrerat i tekniska specifikationer för inköp. De krav som ställs handlar mestadels om arbetsvillkor och arbetsförhållanden samt förbud mot barn och tvångsarbete. Andra organisationer ställer krav som är mer omfattande, till exempel krav på arbetarnas rätt att organisera sig och rätt till kollektiv förhandling. Geografiskt sätt finns det olika utmaningar förknippade med dessa etiska krav, därför är det inte möjligt att bara ställa vilka krav som helst, som antingen inte är relevanta eller möjliga att följa upp.²⁸

Etiska krav som ställs bör följas upp, för att säkerställa att kraven ger en effekt, vilket är *det tredje steget*, enligt Leire och Mont. En del företag exempelvis Ikea och Skanska följer upp alla sina leverantörer minst en gång per år. Andra väljer att endast följa upp de kritiska leverantörerna, där det kan finnas risker. Många väljer dock att lita på information som de får genom sina leverantörer. En av orsakerna utgörs av kostnaden förknippade med revision. Revision kan göras av företagets egna agenter eller genom externa inspektörer, genom revisionsföretag. Några företag använder sig av en hybrid variant, där extern revision verifieras med intern revision. Det som skiljer offentliga verksamheter från privat näringsliv, visade studien, var att inom offentliga organisationer använder de sig av färre revisioner på ett begränsat antal produktgrupper. Extern revision köptes in, ofta i samverkan med andra offentliga verksamheter.²⁹

Leire och Monts studie visade dock att det var få företag som tar det *fjärde steget* i modellen, som innebär att etablera långsiktiga relationer med leverantörer. Företagen har olika former för att påverka leverantörer att anpassa sig till företagets förväntningar. Formerna utgörs av olika varianter: 1) att tilldela leverantören en gradering där uppförandekoden uppfylls mer eller mindre. Ju högre gradering, ju fler order går till den leverantören, 2) att ha en korrektiv

²⁷ Leire C och Mont O. (2010). *The Implementation of Socially Responsible Purchasing* s. 30

²⁸ Ibid, s.31

²⁹ Ibid, s.32

plan, där leverantören får en viss tid på sig att korrigera sina brister, 3) att strykas från leverantörslistan tillfälligt tills bristerna är åtgärdade (inom en viss tid).³⁰

Det *femte steget* handlar om att bygga intern kapacitet, enligt Leire och Mont. Det handlar om att utveckla interna mål att vidareutveckla antal leverantörer, verktyg, manualer, ta in extern support, mm. Behov av exempelvis verktyg förändras allteftersom organisationen bygger upp erfarenhet i praktik av Social Responsible Purchasing. Många MNC började i slutet av 1990-talet och början på 2000-talet att utveckla sina strategier, då det fanns lite information, kurser, mm. Många har lärt sig genom erfarenhet och anpassat sina strategier allteftersom.³¹

Leire och Mont lyfter några slutsatser, bland annat att fler privata företag har kommit längre än offentliga organisationer, där det är några få inom offentlig verksamhet som tillämpar och har erfarenhet av att ställa etiska krav i upphandlingar samt har valt att utföra revision på leverantörers förmåga att leva upp till de ställda kraven. Författarna konstaterar även att utbildning och annan kunskapsöverföring är relevant för alltför många aktörer, såsom ledning, inköpsavdelningar, anställda revisorer och leverantörer. Att samla in och verifiera information från leverantörer kräver resurser i form av tid och kunskap. Interna och externa revisioner medför olika för- och nackdelar, som har betydelse för organisationers val av revision. Det bör även finnas en klar strategi för hur organisationen agerar (olika modeller för sanktioner), när leverantörer inte uppfyller de överenskomna avtal i form av de etiska kraven.³²

Uppförandekoder

Motivet för, att många multinationella företag började ta ett etiskt ansvar, genom att anta uppförandekoder, var ofta för att återskapa det bristande förtroendet hos intressenter efter att negativ uppmärksamhet riktats mot företagen och en strävan att uppfattas som ett ansvarsfullt företag. Magnusson och Norén redovisar en jämförelse mellan ett antal uppförandekodsmodeller.³³ Olika uppförandekoders effektivitet kan diskuteras, men oavsett vilka uppförandekoder som tillämpas bör de följas upp för att få en effekt på förbättring av arbetsförhållandena i låglöneländerna. Niklas Egels-Zandén påpekar att det kan finnas brist på överensstämmelse mellan uppförandekoders syfte och verkligheten.³⁴ Artikeln, baserad på studie av leverantörer för leksaksproduktion i Kina, visade att de flesta leverantörer hade någon typ av avvikelser från uppförandekoden. Ett vanligt problem är att arbetarna arbetar många övertidstimmar, med bristande övertidssystem. Det existerar nationella lagar, som reglerar arbetarnas rättigheter, men dessa åsidosätts till förmån av ekonomiska fördelar. Niklas Egels-Zandén ger uttryck åt att enstaka årliga inspektioner inte räcker fullt ut till att åstadkomma förbättringar. Däremot kan långsiktiga relationer med leverantörer och samarbete mellan företag bidra till förbättringar av uppfyllandet av uppförandekoder.³⁵

I en senare artikel, beskriver Egels-Zandén, hur uppförandekoder är en väg till förbättrade arbetsrättigheter och arbetsförhållanden, men att fackliga internationella ramavtal (IFA) är en annan väg, som har fått mindre fokus inom forskningen. Egels-Zandén ger i artikeln uttryck åt att ett internationellt fackligt engagemang tillsammans med NGO i kombination med uppförandekoder skulle kunna ge ökad effekt för att få till stånd verkliga förbättringar.³⁶

³⁰ Leire C och Mont O. (2010). *The Implementation of Socially Responsible Purchasing*, s.33

³¹ Ibid, s.34

³² Ibid, s.37

³³ Magnusson och Norén (2003) *Etiska riktlinjer - affärsföresättningar i en global ekonomi*

³⁴ Niklas Egels-Zandén. (2007) *Suppliers' Compliance with MNC's codes of conduct*

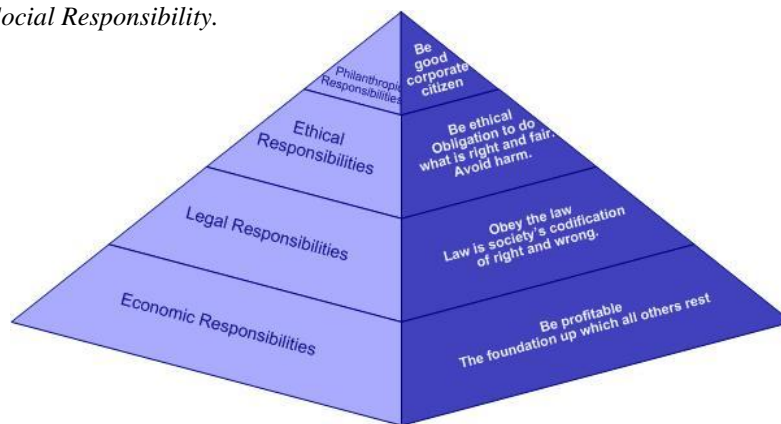
³⁵ Ibid

³⁶ Niklas Egels-Zandén (2009) *Motives for Signing International Framework Agreements*

Den sociala ansvarspyramiden (The Pyramid of Social Responsibility)

En modell inom CSR forskningen är Carrolls Pyramid of Social Responsibility. Den beskriver CSR:s fyra nivåer i hur företagen kan ta ansvar; *Ekonomiskt, legalt, etisk och filantropiskt*. För att företagets sociala ansvar skall accepteras som ett seriöst CSR-arbete av företagets intressenter, bör det utformas på ett sådant sätt att alla delar omfattas, menar Archie B. Carroll. Alla dessa former av ansvar har alltid funnits i viss utsträckning men det är under de senaste åren den etiska och *filantropisk* synen har tagit större plats.³⁷

Figur 1. Carrolls Pyramid of Social Responsibility.



Bildkälla: www.csrquest.net (hämtad 2011-12-30)

Carroll's CSR Pyramid

Carroll beskriver att det företagen behöver göra först och främst är att ta ett *ekonomiskt ansvar* genom att maximera vinsten och minimera kostnader, detta är den första nivån i pyramiden. Därefter kommer det *legala ansvaret* som innebär att företaget behöver följa de lagar och regler som finns i ett land. Följs inte lagar och regler leder det till negativa konsekvenser. Den tredje nivån i Carrolls pyramid är det *etiska* ansvaret som innebär att företaget tar till sig de normerna som finns i samhället. Den sista ansvarsnivån är ett *filantropiskt ansvar*, som innebär att företag skall vara goda samhällsmedborgare. Detta innebär ett frivilligt åtagande och är inget som förväntas av företaget, till skillnad mot det etiska ansvaret.³⁸

Historiskt sett har företag betraktats som ekonomiska enheter, skriver Carroll och Buchholz, där företagets syfte var att leverera varor och tjänster. Företagets lönsamhet var det primära ansvaret mot företagets intressenter, som inbegriper företagets investerare (aktieägarna), staten och samhället då företaget betalar skatt. Anställda är i denna tanke också berörda, då arbetstillfällen ges och löner kan utbetalas tack vare företagets lönsamhet. Även kunder är berörda, såtillvida att företaget kommer att finnas även i framtiden liksom deras produkter och tjänster. Att företaget har god lönsamhet tillhör således det *ekonomiska ansvaret* gentemot sina intressenter, menar Carroll. Att företagen skall följa *lagar och regler*, är även en förutsättning för dess legitimitet. Att ta ett *etisk* eller till och med ett *filantropiskt ansvar* innebär något utöver det grundläggande ansvaret och visar företagets goodwill mot sina intressenter och omvärld.³⁹

³⁷ Archie B. Carroll (1991), *The pyramid of Corporate Social Responsibility Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders* s.40

³⁸ Ibid (s. 40-43)

³⁹ Carroll och Buchholz(2006) *Business and Society* s.35-39

Intressenter som påverkar etiska inköp

Stake-holder teori och Reactive-Defensive-Accommodative-Proactive skala

Max B. E. Clarkson redogör för en modell för att analysera olika intressentgrupper.

Han definierar intressenter (stakeholders) som personer eller grupper som har ett eller gör anspråk på ett intresse (stake) i företaget och dess aktiviteter, såväl i det förflutna som i framtiden. Dessa intressen, som kan handla om legala, moraliska, individuella eller kollektiva intressen, uppstår pga. företagets aktiviteter och transaktioner. Intressenter med likvärdiga intressen eller rättigheter, klassificeras i olika grupper, såsom anställda, aktieägare, kunder eller leverantörer. Dessa grupper kan delas in i *primära* och *sekundära* intressenter.⁴⁰

Den primära intressentgruppen och dess deltagande i företaget är av stor betydelse för dess överlevnad. Typiska primära intressenter är investerare, anställda, kunder och leverantörer.

Enligt Clarkson hör även offentliga (public) intressenter, såsom regeringen och närsamhället till den primära gruppen, då de påverkas av infrastruktur och marknader, vars lagar och regler skall följas och dit skatter ska betalas. Relationerna mellan primära intressenter och företaget präglas av hög grad av beroende. Från detta perspektiv kan en organisation beskrivas som ett system av primära intressentgrupper, som en komplex uppsättning av relationer. Dessa olika grupper bidrar med olika intressen, rättigheter, förväntningar och ansvar. Utmaningen består, enligt Clarkson, i att balansera intressenternas intressen, så att tillfredställande relationer bidrar till företagets framgång.⁴¹

Sekundära intressentgrupper definieras av Clarkson, som de grupper som påverkar eller påverkas av företagets aktioner, men som inte är engagerade i aktiviteter eller transaktioner som är nödvändiga för företagets överlevnad. Till denna grupp hör exempelvis media, Non Governmental Organization (NGO), eller andra aktivistgrupper. Dessa *sekundära* grupper har kapacitet att skapa publicitet och bilda opinion kring företagets anseende. Företaget är inte beroende av deras existens, men dessa grupper kan däremot skada företagets rykte, vilket påverkar i sin tur andra intressenter, som till exempel kunder. Sekundära intressentgrupper påverkan kan ha betydelse för hur företaget anpassar sina strategier, policys eller handlingsplaner för att uppfylla de primära intressentgruppernas behov och förväntningar.⁴²

Värdet av en strategi är beroende av dess giltighet, menar Clarkson och skildrar hur företagens strategier kan skiljas utifrån en RDAP skala: det vill säga agerar *reaktivt*, *defensivt*, *följsamt* (accommodative) eller *proaktivt*. Med reaktivt menas att företaget gör mindre än det som krävs. Med defensivt menar Clarkson att företaget gör åtminstone det som krävs och med *följsamt* (accommodative) menas att företaget gör allt som krävs för att tillfredsställa intressenternas behov och förväntningar. En *proaktiv* strategi däremot, innebär att företaget gör mer än det som förväntas. Acceptans eller avvisande av till exempel socialt ansvar, som tillämpas i företagets strategier, står i nära relation till vilken effekt det har på intressenterna.⁴³

⁴⁰ Max B.E. Clarkson (1995), *A Stakeholder Framework for analyzing and evaluating Corporate Social Performance*. s.106-107

⁴¹ Ibid

⁴² Ibid

⁴³ Ibid s.109

Betydelsen av organisationens ansvar har ändrats generellt med tiden. För fyrtio år sedan förkunnade Milton Friedman att företag hade som samhällsuppgift att vara vinstdrivande och att etiska och filantropiska aspekter skulle utmana den finansiella utvecklingen.⁴⁴ Därefter har andra författare, såsom exempelvis Carroll, gett uttryck för att även andra nivåer av ansvar går hand i hand med det ekonomiska ansvaret. Att lägga till ett socialt ansvar innebär på så vis en utvidgning av produktionsbegreppet från att bara producera varor och tjänster. Många organisationer har numera den uppfattningen att CSR är en förutsättning för affärsverksamhet. Företagen håller dock fast vid att det sociala ansvaret bör vara ett frivilligt ansvar.⁴⁵

Idén att företaget ställs i centrum, som den aktör som skall balansera intressenternas intressen kritiserar av Schiller, som menar att modellen ger företaget en maktposition, som de vare sig har eller bör ha i samhället. Han menar att syn på företaget i stället skall ses utifrån det perspektiv att företagen verkar i ett civilt samhälle, bestående av organisationer, reglerat av myndigheter på olika nivåer och att mellan dessa tre: företag, civila organisationer och stat sker ett samspel och ett motspel med varandra. Företag som exempelvis H&M har hängts ut i media under 90-talet och anklagats för att utnyttja barnarbete. Efter denna uppmärksamhet har företaget anpassat sin strategi för att leva upp till förväntningar på företaget att ta ett socialt ansvar gällande produktionsförhållanden hos leverantörer.⁴⁶

Teoriernas relevans i förhållande till studiens syfte och frågeställningar.

I detta avsnitt vill jag sammanfatta och klargöra vilken betydelse den beskrivna tidigare forskningen och teorier har för min studie. Uppsatsens syfte är att beskriva och förklara likheter och skillnader mellan offentlig upphandling och privat näringsliv i avseende på processen att ta etiskt ansvar i leverantörsleden. Jämförelsen avser den mer lagbundna *regleringen, uppföljningen* och *kontroll* av etisk offentlig upphandling och det motsvarande frivilliga ansvaret inom ett privat multinationellt företag.

Mont och Leires studier kring motsvarar föreliggande studiens tema, nämligen socialt (dvs. etiskt) ansvarsfulla inköp. I den ena beskrivna studien av Mont och Leire (2008) tar författarna upp drivkrafter och hinder att ta etiskt ansvar, vilket även berörs i föreliggande studiens resultat. Externa sekundära intressenter såsom Non Governmental Organizations (NGO) påverkar såväl offentlig verksamhet som privata företag att ta etiskt ansvar. Detta tar Clarkson upp i sin Stakeholder Theory, där han beskriver hur företag anpassar sin strategi utifrån sekundära intressenternas påverkar på i primära intressenter. Företaget kan, enligt Clarkson, (1995) reagera *reaktivt, defensivt, följsamt* (accommodative) eller *proaktivt*, som han kallar RDAP-skala, där företaget anpassar sina strategier i allt högre grad efter intressenternas förväntningar. RDAP- skalan liknar i hög grad Carrols (1991) termer i form av att företag tar ekonomiskt, legalt, etisk eller till och med ett filantropiskt ansvar. Carrols sociala ansvarspyramid är en modell som kan användas för att beskriva företagens CSR-strategi, som anpassning till det samhälle de verkar i. Det är som Schiller (2011) påpekar, företag verkar i ett civilt samhälle, bestående av organisationer, reglerat av myndigheter på olika nivåer och mellan dessa tre: företag, civila organisationer och stat sker ett samspel och ett motspel med varandra.

I den andre beskrivna studien av Leire och Monts (2010) beskrivs hur implementering sker i såväl privat och offentlig verksamhet, vilket motsvarar föreliggande studiens syfte och

⁴⁴ Milton Friedman, refererat i Mont och Leire (2010). *The Implementation of Socially Responsible Purchasing*.

⁴⁵ Carroll (1991), *The pyramid of Corporate Social Responsibility*

⁴⁶ Schiller (2011) *Den globala utmaningen*, s.6-7

frågeställning. Implementering sker genom att krav ställs på att leverantörer skall arbeta efter uppförandekoder, som innebär att arbetsförhållande skall vara enligt vissa ställda normer, exempelvis ILO-konventionerna för mänskliga rättigheter, mm.

Social Responsible Purchasing innebär på så vis en påverkanskraft för etiska värden, vid inköp av varor och tjänster till såväl i offentlig verksamhet som i privata organisationer. Ställda krav på uppförandekoder skall följas upp, vilket sker genom uppföljning och kontroll, vilket kan ske genom intern revision (egna inspektörer) eller extern revision, även kallat tredjepartsgranskning. Egels-Zandén ger däremot, genom sina i artiklar, uttryck åt att ett internationellt fackligt engagemang tillsammans med NGO ger bäst påverkanskraft, i kombination med uppförandekoder.

Med hjälp av teorierna vill jag tydliggöra de faktorer och aspekter jag kommer fram till när jag skall beskriva och förklara likheter och skillnader mellan offentlig verksamhet och privat näringsliv i etisk upphandling. Den sociala ansvarspyramiden utgör en modell för att visa på nivåer av ansvar hos verksamheterna, exempelvis ekonomiskt, lagligt och det etiska ansvaret. Stake-holder teorin tydliggör vikten av intressenternas påverkan på att företag vill anpassa sina strategier, vilket kan ske enligt en gradering: Reactive-Defensive-Accommodative-Proactive skala. Social Responsible Purchasing modellen ger en bild av de olika stegen i implementering av etisk upphandling och vilka aspekter som kan kopplas till dessa olika steg. I föreliggande studie kommer dessa aspekter att beröras och ger en möjlighet att diskutera kring och besvara studiens syfte och frågeställningar.

3. Metod

En explorativ studie

Jag har valt att studera området *etisk upphandling*, med avsikt att undersöka och bidra med en djupare förklaring av förhållanden, relationer, erfarenheter och processer inom ett område. Det har varit lämpligt att genomföra en explorativ studie eftersom detta område inte är särskild behandlat inom forskningen. En explorativ studie innebär, enligt Jarl Backman, att studera området som inledning till vidare forskning, för att upptäcka och förstå mönster, processer och dilemman, samt identifiera typiska fall.⁴⁷

En komparativ metod

Greg J Bamber, Russell D Lansbury & Nick Wailes beskriver att när en jämförande studie görs mellan två eller flera objekt skall den vara systematisk, vilket har genomförts genom en systematisk uppställning, metodik och disposition. Metoden är användbar för att generera och verifiera hypoteser i t.ex. en explorativ studie där samma fenomen i olika sammanhang eller kontexter kan jämföras.⁴⁸ I den här explorativa studien har en *jämförelse* gjorts mellan *etisk offentlig upphandling* och *etisk upphandling* (inköpsförfarandet) *inom ett privat företag*. Inom offentlig verksamhet sker alla inköp via leverantörer. I fallet med företaget KappAhl sker inköp genom leverantörer på likvärdigt sätt, då KappAhl inte äger egna fabriker. Det innebär ett ramverk av likheter där en jämförelse är möjlig och där upptäckta skillnader kan ge nya perspektiv. I en komparativ studie är det ofta olikheterna som är mest intressanta, dvs. ger en djupare insikt och förklaring om de relateras till sina respektive bakgrunder. Bamber med flera menar att forskaren bör vara observant på att sammanhangen inte skiljer sig alltför mycket då komparationen inte blir givande.⁴⁹ Det gäller att ge akt på att samma beteckning inte döljer olika verkligheter, likväl som fullt jämförliga verkligheter kan ha olika beteckningar eller namn, som i föreliggande studie sustainability och CSR.

På jakt efter kunskap

För att bidra till ökade kunskaper om hur ett CSR-arbete kan bedrivas genom etiska offentlig upphandling har jag forskat mig fram och på vägens gång förstått mer och mer varpå jag anpassat min strategi efter den kunskap jag fått. Genom att söka mig fram genom olika informationskällor fann jag mitt första intervjuobjekt. *Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget* uppgavs vara ett gott exempel på offentliga företag som tillämpar etisk upphandling. Genom att undersöka ett offentligt företag som utgör ett gott exempel på etisk upphandling var min avsikt att kunna ta del av hur etisk upphandling genomförs. Tanken var att få adekvat information, för att vidare anpassa studiens riktning. När den första intervjun var genomfört hade jag fått ett underlag varpå jag kunde vidareutveckla min strategi. Parallellt sökte jag vidare genom olika källor, som skulle bidra till nästa steg i processen. Allt eftersom har kunskap genererat mer kunskap och processen utvecklats. Den beskrivna processen har präglats av en öppen och flexibel ansats, som stämmer väl överens med Jonathan Smith och

⁴⁷ Jarl Backman (2008) Rapporter och uppsatser. s.55

⁴⁸ Greg J Bamber, Russell D Lansbury & Nick Wailes (2004), *International Comparative Employment Relations*.

⁴⁹ Ibid

Denscombes beskrivning av en Grounded Theory inspirerad ansats.⁵⁰ Processen har medfört en pendlande rörelse mellan datasamling och analys. Ständigt har jag ställt frågor om hur jag borde gå vidare, genom att utgå från det intervjupersonerna har berättat, vad som fanns för information på organisationernas hemsidor och information genom dokument jag fått tillgång till. Det som har varit typiskt är att valet av enheter har följts genom ett upptäcktsspår⁵¹, som min handledare uttryckte det: ”som en jakthund som söker sig fram till bytet”.

Intervjudeltagare och annat material

I enlighet med Grounded Theory är det varken möjligt eller önskvärt att identifiera exakt vad eller vilka som skall ingå i urvalet innan undersökningen påbörjas.⁵² Deltagarna i studien har valts ut allteftersom processen framskridits och jag började förstå hur strukturen mellan de olika verksamheterna ser ut, vilka som samverkar med varandra och hur processer sker för att möjliggöra etisk upphandling/inköp. Här kan jag påstå att jag gjorde ett litet avsteg från Grounded Theory, eftersom Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget valdes ut pga. att Upphandlingsbolaget uppgavs vara ett av de goda exemplen på CSR-kompassen. I intervjun med informanten på Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget fick jag höra talas om SKL Kommentus Inköpscentral, vartefter jag sökte information, som ledde till beslut om en djupintervju med den personen som stod mitt i arbetet kring upphandling av revision åt kommuner och landsting. Under tiden hade jag fått tips om informanten på Swedwatch, som jag var tvungen att ha en telefonintervju med, pga. av praktiska skäl. Efter intervjun med informanten på Swedwatch insåg jag att det fanns kunskapsluckor kvar, vartefter jag bokade en telefonintervju med informanten på Miljöstyrningsrådet. Under tiden hade jag även fått till en direktintervju med informanten på KappAhl, som visade sig vara ett lämpligt företag att göra en jämförelse med, eftersom KappAhl i likhet med offentlig verksamhet inte äger egna fabriker. Även valet av det privata företaget KappAhl kan ses som ett avsteg från Grounded Theory, för att kunna göra en användbar jämförelse. Informanterna har tillfrågats att få omnämnas i uppsatsen, då de agerar som nyckelpersoner i respektive organisation kring etisk upphandling, vilket har bejakats. Chefen på SKL Kommentus Inköpscentral, som jag hade telefonkontakt med omnämns dock inte vid namn, då informationen var av mer allmän art. Jag har på så vis genomfört intervjuer på följande organisationer:

- *Göteborgs Stad Upphandlingsbolag (1 person)*
- *SKL Kommentus Inköpscentral (2 personer)*
- *Swedwatch (NGO) (1 person)*
- *Miljöstyrningsrådet (1 person)*
- *KappAhl (1 person)*

Studien består således av sex informanter som har bidragit med information, utifrån den verksamhet de är verksamma i, samt kompletterande e-postkontakt med de nämnda informanterna. En utförligare *presentation av informanterna*, som jag fått tillåtelse att omnämnas vid namn ges i slutet av detta metodkapitel.

Fler intervjuer hade troligtvis inte kunnat bidra med mer användbar information för att besvara frågeställningarna, därför kan det sägas att en teoretisk mättnad uppnåtts, som det talas om inom Grounded Theory.⁵³ Intervjuerna har kombinerats och kompletterats med annat

⁵⁰ Jonathan Smith (2008) *Qualitative psychology: a practical guide to research methods*. s.107 och Martyn Denscombes (2009) *Forskningshandboken*. s.125-147

⁵¹ Denscombes (2009) *Forskningshandboken*. s.127

⁵² Ibid s.131

⁵³ Denscombes (2009) *Forskningshandboken*. s.139

material med syfte att verifiera information från intervjuerna med dokument, såsom upphandlingspolicy, förfrågningsunderlag, ramavtal kring revision, revisionsrapporter (Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget) miljöstyrningsrapporter samt KappAhls CSR-rapport 2010. Utöver det har information på de respektive organisationernas hemsidor gett ett kunskapsunderlag. Kunskap om Lagen om offentlig upphandling har, förutom genom intervjuerna, erhållits genom konkurrensverkets skrift, Miljöstyrningsrådets hemsida och regeringskansliets hemsida, där propositioner finns att beskåda.

Tillvägagångssätt, analys och instrument

Semistrukturerade intervjuer har gjorts enligt en intervjuguide. Frågorna har varit öppna, vilket har gett möjlighet till följdfrågor och stor påverkansgrad från informanterna.⁵⁴

För att kunna ställa relevanta frågor har intervjuguiden anpassats till varje organisation. Därmed har jag haft en tydlig struktur i samtliga intervjuguides för att kunna få svar på mina frågeställningar. Frågorna har utformats för att besvara:

- Vilka likheter och skillnader finns det mellan offentlig verksamhet och privat näringsliv gällande det etiska ansvar som kommer till uttryck i *regler, direktiv och policys* för offentlig upphandling, respektive företagens uttalade *frivilliga ansvar* genom uppförandekoder?
- Hur sker den offentliga verksamhetens respektive privata företags *implementering* av etisk upphandling och *uppföljning och kontroll av ställda krav*?
- Vilka tänkbara förklaringar finns till funna likheter och skillnader?

Jag hade för avsikt att jämföra tre steg i processen i att kunna ta etiskt hänsyn, som är en del av ett CSR-arbete. *Det första steget* handlar om hur lagtexter (LOU), upphandlingspolicys och andra dokument påverkar att kunna ställa krav i upphandlingar för offentlig verksamhet och anger hur offentliga upphandlare skall agera. Regelverk och dokument kan tolkas på olika sätt. Hur agerar det privata företaget, när det gäller etisk upphandling, där det är ett frivilligt åtagande? *Det andra steget* är hur implementering och genomförande sker. *Det tredje steget* är hur uppföljning och kontroll sker av ställda krav på uppförandekoder, vilket i dessa sammanhang kallas *revision*. Hur sker uppföljning och revision, hur ofta och av vem? Efter denna struktur har varje intervjuguide byggts upp.

Detta har lett till en nyanserad bild av etisk upphandling/inköp och en diger datainsamling. Intervjuerna varade i snitt cirka 60 minuter (mellan 40 till 90 min). Tre intervjuer har skett på informanternas arbetsplats, där det bereddes en avskilt plats. Tre intervjuer har skett via telefon. Samtliga direktintervjuer (Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget, SKL Kommentus Inköpscentral samt KappAhl) och telefonintervjun med Swedwatch har spelats in och transkriberats. Pga. av tekniska skäl var inspelning av intervjun med Miljöstyrningsrådets informant inte möjligt, vilket jag upptäckte i tid. Därför har jag här fört anteckningar i samband med intervjun. Intervjun med chefen på SKL Kommentus Inköpscentral antecknades på samma sätt. De sistnämnda icke-inspelade intervjuinformanter har i stället kompletterad med länkar, via e-post och råd om sidor på hemsidan.⁵⁵ Länkarna ledde till flera sidor på

⁵⁴ Smith (2008) *Qualitative psychology: a practical guide to research methods* samt Steinar Kvale och Svend Brinkmann (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun* s.146-150

⁵⁵ Kvale och Brinkmann (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun* s.165

Miljöstyrningsrådets hemsida, kammarkollegiets hemsida, CSR-kompassen (som tillhandahåller verktyg, till exempel frågeformulär som kan användas i kontakt med leverantörer). Den icke omnämnda chefen på SKL Kommentus Inköpscentral angav flera sidor på SKL Kommentus Inköpscentralens hemsidan. Genom informanternas hjälp har det varit lättare att sortera relevant information. I samband med intervjuerna har jag även fått ta del av förfrågningsunderlag, ramavtal, miljöstyrningsrapporter och medlemslista till Miljöstyrningsrådets referensgrupp. Telefonintervjuerna har valts av geografiska skäl och kunde inte ersättas av andra informanter. Annars är direktintervjuer att föredra, då det sociala samspelet underlättas vid en face-to-face situation. All relevant material från hemsidorna och andra omnämnda dokument har lagts i eget arbetsdokument och bearbetats, liksom intervjuerna.

Analysprocessen, inspirerad av *Grounded Theory*, har gjorts i tre steg som överlappat varandra.⁵⁶ Transkriberingen har skett så ordagrant som möjligt och gett en möjlighet att fördjupa mig i vilka ämnen informanterna faktiskt berör. Den *öppna kodningen* innebar att de transkriberade texten lästes och granskades och har sedan kodats (dvs. markerats med ett begrepp, så kallade substantiva koder) och organiserats under likvärdiga teman, genom att texten mening för mening har bearbetats till mer förstålig text. Detta har gett mig en första förståelse vad etisk upphandling handlar om och var och hur jag kunde vidareutveckla studien. De substantiva koderna har förts samman till abstrakta kategorier som namngivits utifrån det fält som studerats. Under den *axiala kodningen* har jag funderat på innebörden i specifika skeenden och händelser. Kategorier har systematiskt jämförts med varandra för att identifiera skillnader och likheter. Detta för att identifiera möjliga samband mellan de existerande kategorierna och kunna inordna vissa koder under bredare rubriker. Kategorier relaterades till andra kategorier, därmed skapades subkategorier. Den *selektiva kodningen* innebar att en kärnkategori identifierades och övriga kategorier har relaterats till den. Kärnkategorin, *etisk upphandling/inköp*, är central och kan meningsfullt relateras till övriga kategorierna struktur, genomförande och kontroll/revision.⁵⁷ Jag har valt att skilja på processen för offentligt verksamhet och privat näringsliv, för att komma åt skillnader och likheter mellan dessa två fall. En tanke med *Grounded Theory* är att inte ha förutbestämda koder, begrepp och kategorier. Dessa skall istället få växa fram ur datainsamlingen och analysarbetet. Där har jag gjort ett avsteg, genom att utgå från genomförande och revision för att få grepp om hur etisk upphandling tillämpas. Därmed har jag medvetet styrt datainsamlingen mot de frågeställningar jag sökte besvara.

Källkritik: Validitet & Reliabilitet

Validitet handlar om trovärdighet och innebär att de fenomen som studerats kan valideras med hjälp av jämförelser genom att de styrker varandra.⁵⁸ Källorna består bl.a. av informanternas berättelser. Dessa uttrycker oftast en positiv hållning till den egna organisationen och arbetet. Verkligheten bakom genomförande och revision kan dock inte bedömas utifrån vad de intervjuade säger. Principer och organisation är dock offentligt deklarerad och logiskt relaterade till verksamheten och kan därför antas ge användbara upplysningar. Materialet bör därför kunna användas på det sätt som sker här i en jämförelse mellan privat och offentlig upphandling i fråga om målsättningar och struktur.

⁵⁶ Denscombes (2009) *Forskningshandboken*. s. 136-137 och Juliet Corbin, och Anselm Strauss(2008). *Basics of Qualitativ Research*, 3e edition.

⁵⁷ Corbin, Juliet och Strauss(2008), Anselm. *Basics of Qualitativ Research*, 3e edition.

⁵⁸ Kvale och Brinkmann (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun* s.262-275

Vidare har jag sökt vetenskapliga artiklar som ger stöd åt det teoretiska perspektivet och tidigare forskning, där jag i möjligaste mån sökt ursprungskällan.⁵⁹

Ett annat viktigt begrepp i kvalitativ forskning är extern reliabilitet, dvs. den mån i vilken en forskning kan replikeras. När samma relation mellan fenomen återkommer i insamlad data, i en Grounded Theory inspirerad studie, talar man om reliabilitet. Forskarens egen förförståelse spelar roll för resultatet.⁶⁰ Jag har oftast inte nöjt mig med enbart information från intervjuer, utan intervjuerna har kombinerats och kompletterats med annat material med syfte att verifiera information. Organisationernas hemsidor har först bidragit till information i form av viss förförståelse. På Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget fanns även Göteborgs Stads upphandlingspolicy, som studerades inför skapande av intervjuguiden. En viss förförståelse ansåg jag är nödvändig, då det är svårt att ställa frågor om något jag inte har kännedom om. På samma sätt bidrog intervjun med den icke omnämnda chefen på SKL Kommentus Inköpscentral i kombination med SKL Kommentus Inköpscentralens hemsidamaterial till med kännedom, förförståelse inför kontakten med och skapande av intervjuguiden med Peter Svenson (projektledare inom uppföljning och kontroll av etiska krav). Det bidrog till att jag i intervjusituationen kunde få en djupare förståelse för hur implementering och uppföljning och kontroll av etiska krav sker. Dokument såsom ramavtal kring revision, förfrågningsunderlag, revisionsrapporter och miljöstyrningsrapporter har tillsammans med intervjumaterialet bidragit till att jag bättre förstått vad de olika elementen i etisk upphandling handlar om. Det handlar om rätt så komplexa processer. Där har organisationers hemsidor och skrifter varit ett stöd. Trots det kan det givetvis finnas brister i förståelsen. KappAhls CSR-rapport 2010, samt information på KappAhls hemsida har på liknande sätt gett mig viss förkunskap som har påverkat skapandet av en anpassad intervjuguide och ställa relevanta följdfrågor. Relevant information från KappAhls CSR-rapport har markerats och sedan kombinerats med intervjumaterialet. Källkritik kring CRS-rapporten, likväl som hemsidan, är att den beskriver KappAhl utifrån ett marknadsmässigt glamoröst perspektiv, där positiva faktorer framhävs. Informanternas trovärdighet genom att de är insatta inom området är hög, men deras perspektiv är samtidigt i viss mån begränsat då de som sagt ovan är talespersoner för respektive organisation och därmed kan en tendens finnas att framhäva de egna organisationernas insatser och dölja problem. Genom att informanterna kommer från olika organisationer och uttalar sig om upphandling i allmänhet har dock den sammantagna informationen varit användbar och uppfattats som valid.

Etiska ställningstaganden

Intervjupersonerna har informerats om syfte och tillvägagångssätt för studien, när jag tagit kontakt om en intervjufrågan, via e-mail, per telefon eller både och. Sedan har jag upprepat studiens syfte innan intervjuens början. Informerat samtycke handla om att deltagarna deltar frivilligt och att de vet vad det handlar om.⁶¹ Intervjupersonerna har fått frågan om jag fått spela in intervjun och fått frågan om jag fått nämna deras namn i uppsatsen. I föreliggande studie har informanterna varit centrala nyckelpersoner i deras verksamheter och har av den anledningen tillfrågats om de kunde tänka sig att omnämnas vid namn i uppsatsen. Anonymitet kan, enligt Kvale och Brinkmann, å ena sidan skydda deltagare men i ett annat perspektiv fungera som ett alibi att forskaren kan tolka uttalanden utan att bli motsagt. Anledningen att informanter med sitt medgivande omnämnas vid namn i studien ger dels

⁵⁹ Denscombes (2009) *Forskningshandboken*. s.301

⁶⁰ Kvale och Brinkmann (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun* s.263

⁶¹ Ibid .s.89

högre grad av transparens, dels hade dessa personer lätt kunnat spåras upp pga. sin specifika roll, och dels är det ett sätt att visa erkännande och få respons om jag skulle missförstått väsentliga uppgifter.⁶² I och med det kan källvärdet värderas högre. Deltagarna har samtyckt att omnämnas, med löfte om att få granska eventuella citat och påståenden, samt att de får ta del av uppsatsen.

Metoddiskussion

Det kan diskuteras varför jag har valt att genomföra en explorativ studie och använd mig av en Grounded Theory inspirerad ansats. Det var inte min tanke från första början, utan det visade sig att i detta tämligen utforskade område var det en metod som passade i just den här studien. Inom CSR finns det viss forskning som berör privat näringsliv, där exempelvis Carroll har bidragit med ansvarspyramiden, som jag dock anser är lite för enkel att använda som teoretisk modell, speciellt i detta sammanhang. Inom offentlig verksamhet finns det några få studier kring offentlig etisk upphandling. Det var därmed svårt att utgå från en specifik lämplig teori som kunde fungera som en mall för studiens ramar. Det har visat sig att offentlig etisk upphandling har utvecklats under de senaste åren. Dessutom har en lagändring i LOU ägt rum 15 juli 2010, där jag antog att det kunde ha en påverkan på processen av etisk upphandling. Eftersom jag sökte kunskap via empirin bearbetade den och sökte vidare utifrån vad jag fann i empirin, blev det en induktiv process som beskrivs som en Grounded Theory inspirerad ansats. Det gjorde också att jag valde analysprocessen enligt den modellen, som beskrivits under tillvägagångssätt. Resultatet presenteras i form av en modell över ett antal begrepp som är relaterade till varandra, som beskriver vilka förutsättningar (strukturella faktorer) och interaktionen mellan olika aktörer. Enligt Descombes är det först meningsfullt, vid en Grounded Theory inspirerad ansats, att jämföra med tidigare forskning och teorier, mot slutet av datainsamlingen, eftersom det först då blir tydligt vilka teorier som är relevanta i sammanhanget.⁶³ I mitt fall har jag läst ett antal artiklar, och haft några teorier i tankarna. Men först när empirin angav tydliga kopplingar till exempelvis Stakeholder Theory och SRP, kändes det relevant att använda dem i uppsatsen.

Eftersom en explorativ studie innebär att studera området som inledning till vidare forskning, är mitt bidrag till kunskapssamhället att bidra med en kartläggning av hur det förhåller sig kring förutsättningar (texter, regler, struktur kring etisk upphandling, mm), processen (samverkan, hur relationer etableras med leverantörer, mm) och konsekvenser (revision i form av uppföljning och kontroll, hur hanteras avvikelser). Jämförelsen mellan offentlig och privat verksamhet ger möjlighet att se vad som skiljer, och vad som påverkar i de olika verksamhetstyperna gällande etisk upphandling.

Det har varit en intressant och givande studie, dock inte helt problemfri då det är svårt att planera alla steg i detalj. Jag hade lite svårigheter att få tag på ett multinationellt företag, där jag kunde genomföra en intervju. Jag har per telefon och via e-mail kontaktat CSR-ansvariga på H&M, Indiska, KappAhl och Lindex, samtliga MNC inom klädindustri. Jag har även sökt CSR-ansvariga på Åhléns, Clas Ohlson och Kvintett AB samt läst deras hemsidor och CSR-rapport för att bilda mig en uppfattning om deras engagemang kring etisk upphandling med leverantörer. Dessa företag får många förfrågningar av studenter. Det är oftast få personer som de kan hänvisa till som har detta CSR- ansvar och jag fick snabbt besked att de inte hann med det. Eva Kindgren, från KappAhl, kunde till slut erbjuda en tid.

⁶² Kvale och Brinkmann (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun* s.89 och Denscombe (2009) *Forskningshandboken*. s.197

⁶³ Denscombe (2009) *Forskningshandboken*. s. 133

Presentation av informanter

Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget

På Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget har jag intervjuat Maria Berglund, miljökonsulent i grunden, har rollen som internkonsult åt en 20 tal upphandlare, där hon fungerar som stöd i upphandlingsprocessen. Maria Berglund har erfarenhet av att ställa krav i upphandlingar sedan många år, först inom miljöfrågor som på senare år (från 2008) även har utvecklats till att även omfatta etiska aspekter.

Miljöstyrningsrådet

På Miljöstyrningsrådet har jag intervjuat Hanna S. Backman, projektledare för socialt ansvarsfull upphandling och kommunikatör. Hon har nyligen fått uppdraget att jobba med sociala och etiska frågorna i offentlig upphandling, på en liten del av sin tjänst (5 procent). Hon berättade för mig att regeringen inte tilldelar resurser för en hel tjänst för dessa frågor, därför är det fler som jobbar lite med sociala (och etiska) frågor på Miljöstyrningsrådet. På Miljöstyrningsrådets hemsida hänvisas i vilket fall till Hanna S. Backman för mer information om möjligheten att ställa sociala (och etiska) krav i offentlig upphandling. Hon har utan tvekan bidragit till värdefull information till denna studie.

SKL Kommentus Inköpscentral

På SKL Kommentus Inköpscentral har jag intervjuat Peter Svensson, som har rollen som projektledare inom *uppföljning och kontroll av etiska och sociala krav*. Peter Svensson är i grund upphandlingskonsult, men driver nu detta projekt tillsammans med ett expertråd. Det är ett projekt som har funnits sedan ungefär ett och ett halvt år. Peter Svensson är delaktig i upphandlingsförfarandet, där han har gjort upphandlingen av företag som gör revisionerna på tillverkningsanläggningarna och arbetar med förnyade konkurrensutsättningar, där expertrådet väljer vilka anläggningar som skall kontrolleras. Han har jobbat med de etiska frågeställningarna sen projektet startade.

Swedwatch (NGO)

På Swedwatch har jag intervjuat Kristina Areskog Bjurling, researcher sedan start 2002. Officiellt startades föreningen 2003. Kristina Areskog Bjurling är även författare till *Vita rockar och vassa saxar* (2007), fast då under namnet Kristina Bjurling.

KappAhl (privat näringsliv)

På KappAhl har jag intervjuat Eva Kindgren, vars roll är CSR- och kvalitetschef, vilket innebär att ha hand om CSR och miljöprojekt som handlar om produkter och produktion. Hon har även ansvar för det som har med leverantörer att göra och deras uppförandekod. Utöver detta har hon ansvar för kvalitet, vilka kemikalier som används och vilka krav som ställs på plaggen, samt inköpsutveckling. Eva Kindgren började jobba med de etiska frågeställningarna för sju år sen, efter att ha jobbat som inköpare under många år. För sju år sedan när KappAhl började utveckla Bangladesh, erbjöd hon sig att bli utstationerad chef i Bangladesh. Vistelsen och uppdraget varade i tre år, där hon arbetade en hel del med att utforma det etiska arbetet. Hon upplevde att det är mycket som kan göras med små medel. Efter vistelsen i Bangladesh, fick Eva Kindgren förtroendet att fortsätta med CSR- frågorna ifrån huvudkontoret i Sverige (Mölndal).

4.Lagen om Offentlig Upphandling

Offentliga upphandlande enheter är styrda av Lagen om Offentlig Upphandling (LOU). Lagen bygger på EU direktiv. Lagen medför att upphandlingsprocessen skall följa noggranna rutiner. För att få en förståelse för vad offentliga upphandlande enheter har att rätta sig efter, vill jag först ge en redogörelse för lite bakgrund kring LOU. I detta kapitel redogörs även hur LOU styr upphandlingsprocessen, där det är av betydelse hur och när etiska krav ställs i form av uppförandekoder. Detta kapitel bygger på information från informanter kompletterad med konkurrensverkets skrift samt och information som riktas till upphandlare via Miljöstyrningsrådet.

Inom EU anses det vara helt i linje med många andra länders ståndpunkter att ställa miljökrav och krav på social hänsyn. I många europeiska länder, som exempelvis Nederländerna, är det ett prioriterat område.⁶⁴ På Miljöstyrningsrådets (2012 C) hemsida beskrivs hur svensk lagstiftning bygger på EU direktiv, där den svenska riksdagen reglerar lagarna. Den svenska upphandlingslagstiftningen bygger huvudsakligen på följande EU-direktiv, enligt Miljöstyrningsrådet:

- Direktiv 2004/18/EG för klassiska sektorn, är Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.
- Direktiv 2004/17/EG för försörjningssektorn: är rådets direktiv om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.
- Direktiv 2009/81/EG om upphandling inom försvars- och säkerhetsområdet: är Europaparlamentets och rådets direktiv, som avser säkerhetsområdet och försvarsupphandling.⁶⁵

Den svenska upphandlingslagstiftningen består i huvudsak av tre lagar, som bygger på dessa EU direktiv. För det område som upptas i denna studie, dvs. fokus på etisk upphandling inom kommuner tillämpas direktivet för den *klassiska sektorn*, då det handlar om att upphandla varor. Inom Lagen om Offentlig Upphandling kallas det *den klassiska lagen*, när det handlar om upphandling av *byggtreprenader, varor och tjänster*. Därför kommer jag att vidare klargöra endast denna lag.

Proposition 2009/10:134⁶⁶ är regeringens bearbetning av hur EU-direktiv bör tas upp i svensk lagstiftning.⁶⁷ I propositionen beskrivs bland annat att den ändrade lagen träder i kraft den 15 juli 2010 och ” ska tillämpas även i fall då avtal har slutits före ikraftträdandet.”⁶⁸ och anger därmed förändringar i lagen (LOU) och övergångsbestämmelser. Propositionen beskriver även möjligheten att bilda en inköpscentral och att:

9a § Med inköpscentral avses en upphandlande myndighet som
1. ingår ramavtal om byggtreprenader, varor eller tjänster som är avsedda för
andra upphandlande myndigheter, eller

⁶⁴ Miljöstyrningsrådet (2012 C): <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Juridik/Detta-galler-inom-EU/> samt Thorsell J (2008), *Guide till etisk upphandling*, s.9

⁶⁵ Miljöstyrningsrådet (2012 C): <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Juridik/Detta-galler-inom-EU/>

⁶⁶ Regeringskansliet: Proposition 2009/10:134, Utgiven: 17 mars 2010, <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/141752>.

⁶⁷ Stefan Zetterstöm (2004), *Juridiken och dess arbetssätt - en introduktion*. s.54-62

⁶⁸ Lagen om Offentlig Upphandling (2012 B): <http://www.notisum.se/rnp/sls/fakta/a0071091.htm>

2. medverkar vid en offentlig upphandling i egenskap av ombud åt flera upphandlande myndigheter. Lag (2010:571).

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)⁶⁹, som bygger på direktiv 2004/18/EG⁷⁰ och vidare regeringens bearbetning (propositionen) ska tillämpas av statliga och kommunala myndigheter, beslutande församlingar och offentligt styrda organ vid tilldelning av ett kontrakt eller ingående av ramavtal avseende varor, tjänster och byggentreprenader.

För att kunna ta *sociala hänsyn* (vilket inbegriper etiska hänsyn), ger följande artiklar i direktivet stöd i att ta sociala hänsyn i upphandlingen:

- Artikel 23 punkt 1) Tekniska specifikationer
- Artikel 26 Särskilda kontraktsvillkor
- Artikel 27 punkt 2) Arbetarskydd och arbetsvillkor
- Artikel 45 Kvalificeringskrav

LOU (1 kap 9 §) anger bland annat under *Allmänna bestämmelser*, Principer för offentlig upphandling:

9 § Upphandlande myndigheter skall behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar skall vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

9 a § Upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta. Lag (2010:571). (ändrades 15 Juli 2010)

För att få en förståelse för hur Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) påverkar att kunna ställa etiska krav i upphandlingar ges här en kortfattat beskrivning. Syftet med lagstiftningen är att på bästa sätt förvalta medborgarnas inbetalda skattemedel genom att dra nytta av konkurrensen på marknaden⁷¹. Regelverket är även till för att ge leverantörerna möjlighet att tävla på samma villkor inom EU, i varje upphandling, och motverka korruption. Det är de grundläggande principer om icke diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet, och ömsesidigt erkännande som skall genomsyra all offentlig upphandling. Lagstiftningen gäller alla upphandlande myndigheter⁷² och all tilldelning av kontrakt eller ingående av ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader. Den 1 januari 2008 trädde Lag (2007:1091) i kraft och innebar en del förändringar från den ursprungliga lagen från 1994. De förnyade EU direktiven som Lag (2007:1091) bygger på ger en tydligare hänvisning till hur sociala (etiska) hänsyn kan tas i upphandling, bland annat genom referenser till Internationella arbetsorganisationen, ILO⁷³. Juli 2010 ändrades Lagen med ett

⁶⁹ Lagen om Offentlig Upphandling (2012 A): <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20071091.HTM>

⁷⁰ Miljöstyrningsrådet (2012 D): <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Juridik/Detta-galler-inom-EU/Direktiv-200418EG/>

⁷¹ Konkurrensverket, *Upphandlingsreglarna - en introduktion* (2012:6)

<http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Infomaterial/Upphandlingsreglarna.pdf>

⁷² Med upphandlande myndigheter avses statliga och kommunala myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och landsting samt kommunala och statliga bolag.

⁷³ Thorsell (2008) *Guide till etisk upphandling*. s.10

tillägg under LOU 1 kap 9 § ” Upphandlande myndigheter **bör** beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta”.

Den målformulering som infördes juli 2010 i lagstiftningen enligt ovan nämnda citerade lagtext (lagändring i LOU), säger att myndigheter, om det är motiverat, **bör** ta miljö- och social hänsyn vid offentlig upphandling, i motsats till **får** som det tidigare stod i lagen.

De krav (villkor) som ställs i upphandlingskontraktet skall vara kontrollerbara och kontrolleras av den upphandlande enheten.

Upphandlingsprocessen

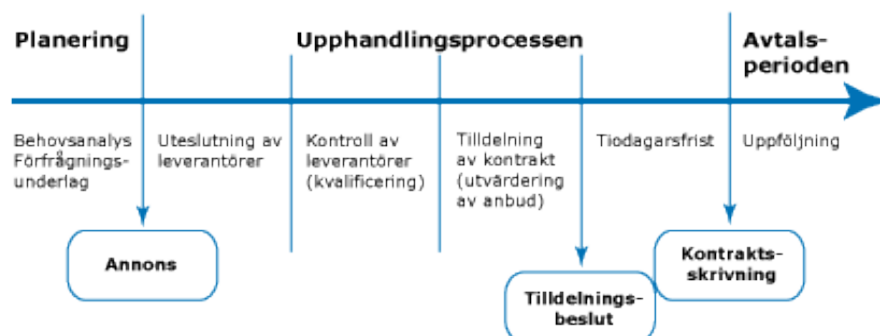
För att förstå hur en offentlig upphandling går till ges här en generell beskrivning av upphandlingsprocessen.⁷⁴ I Konkurrensvverkets skrift, *Upphandlingsreglarna - en introduktion 2012*, beskrivs hur offentlig upphandling skall gå till. När ett pågående avtal börjar löpa mot sitt slut, måste området konkurrensutsättas igen, vilket innebär att nya anbudsgivare kan komma med sina anbud och det påbörjas en ny upphandlingsprocess. En offentlig upphandling inleds med en *identifiering av behov* och en analys av hur behovet kan tillgodoses. Därefter planeras upphandlingen och en beräkning av kontraktets totala värde ska göras. Beräkningen av värdet syftar till att fastställa hur kontraktets totala värde förhåller sig till de så kallade tröskelvärdena, som avgör vilka regler som ska tillämpas. En grupp av upphandlare och andra personer som har kunskap samarbetar kring denna process som kan ta uppåt ett år från början till slut tills avtalet är klart. Samarbetet genererar en *kravspecifikation*, som innebär allt från prestanda, leveransvillkor, leverantörens prestanda, logistik, allt som har med köpet att göra. Detta förfarande är sekretessbelagt för att värna om rättvis konkurrens. När man gått igenom allt som skall vara med i kravspecifikationen går anbudet ut på *annons*, vilket sker på ett reglerat sätt inom hela EU. Leverantörer har då en bestämd tid på sig att lämna in ett anbud. Efter en viss deadline går upphandlarna igenom de inlämnade anbuderna och sorterar de som *kvalificerat sig (Uteslutning av leverantörer)*. Sedan utser man det vinnande anbud utefter de kriterier man ställt. Då väljs så många anbud som den upphandlande enheten anser finnas behov av, det kan var flera små företag eller en stor koncern (*Tilldelning av kontrakt*). När anbuderna öppnas, upphör sekretessen. Då har processen genomgått så oberoende det går och då blir materialet offentligt. Offentlig verksamhet omfattas av offentlighetsprincipen (dock ej statliga bolag) och här är det viktigt med öppenhet och transparens, så att alla kan se vem som fått vilka avtal och varför. Det är de som förlorat som brukar ha ett intresse i varför de förlorat anbudet. Grundbulten är att man skall ha en sund konkurrens. Efter att anbud har tilldelats leverantörer skrivs avtal och verksamheter kan sedan avropas från dessa avtal⁷⁵ som gjorts. Med ramavtal avses avtal som ingås mellan flera upphandlande myndigheter med en eller flera leverantörer. Ramavtalets löptid får maximalt vara fyra år, inklusive förlängning (om det inte finns särskilda skäl).⁷⁶

⁷⁴ Maria Berglund på GBG UHB har delvis bidragit med information, kompletterade källa: Konkurrensvverket (2012), *Upphandlingsreglarna - en introduktion*

⁷⁵ Offentliga verksamheter anslutna till dessa avtal får bara beställa varor genom dessa avtal.

⁷⁶ Konkurrensvverket (2012), *Upphandlingsreglarna - en introduktion*

Figur 3: Upphandlingsprocessen



Källa: Konkurrensvverket (2012), Upphandling: http://www.kkv.se/t/Page____4337.aspx

Att ställa specifika krav

Vissa kriterier kan rangordnas för att avgöra vilka anbud som blir de som får avtalet: Att ta fram en kravspecifikation innebär att framställa ett antal krav som skall vara uppfyllda av leverantörer, de kallas kvalificeringskrav och de är oeftergivliga, exempelvis miljöprestanda, kvalitet, utseende. Det handlar om väldefinierade krav som är kvalificerande. Kraven, som Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget har varit med och skapat, kan upphandlare ta del av genom Miljöstyrningsrådet. Sedan finns det utvärderingskriterier, som innebär en rangordning av kriterier, exempelvis ju mindre motståndskraft, desto högre upp i rangordningsskalan, som innebär fördelar och större chans att komma med de leverantörer som väljs ut. Det innebär ett kriterium för urval, där även priset är ett urvalskriterium. Man kan ställa exakt vilka krav man vill så länge man inte diskriminerar någon. Men det måste alltid finnas ett tävlingsmoment i upphandlingen. Det är viktigt med öppenhet och transparens kring avtal: På Göteborgs Stad Upphandlingsbolagets hemsida finns till exempel en länk till WINST, där alla kan gå och läsa avtalen och dess villkor. Där finns ramavtalen och villkoren som anbudsgivare har att förhålla sig till enligt kravspecifikationen.

Frågeformulär

I kontakt med leverantörer skickas det ut ett förfrågningsformulär till anbudsgivarna, där de svarar på ett antal frågor, bland annat om de arbetar efter en uppförandekod.⁷⁷ De svar som anbudsgivarna skickar in till den upphandlande enheten utgör ett underlag för leverantörer, som innebär att kunna utvärdera om anbudet kan komma med i budgivningsprocessen. Av dem som uppfyller villkoren väljs sedan de som erbjuder de billigaste alternativen. Kontrakt skrivs, där leverantören förbinder sig att lämna ut adresserna där varorna produceras, för att möjliggöra uppföljning och kontroll. Ibland kan leverantören vägra lämna ut underleverantörers adresser, pga. av offentlighetsprincipen och konkurrensskäl. Då erbjuds i stället att leverantören skickar adresserna där produktion sker, direkt till revisionsföretaget.

Vad innebär en inköpscentral?

En inköpscentral innebär en möjlighet att ansluta sig till pågående avtal.⁷⁸ Kommuner och landsting blir först tillfrågade genom en allmän intresseförfrågan, vilka upphandlingar de är intresserade av. När svar kommit in görs en bedömning på vilka det är givande att gå vidare

⁷⁷ Information erhållits genom CSR-kompassen, Maria Berglund och Kristina Bjurlund samt kompletterade källa: Konkurrensvverket (2012), *Upphandlingsreglarna - en introduktion*

⁷⁸ Information erhållits genom intervju med Peter Svensson (SKI)

med. Det kan vara allt möjligt från kontorsmaterial, järnhandelsvaror till mer komplicerade tjänster som banktjänster. Upphandlingen av uppföljnings- och kontrollprojektet är också en sådan tjänst som erbjuds. När upphandlingen sker, kan man som kommun antingen vara med från början och beställa från de här avtalen eller välja att ansluta sig under avtalsperioden. Det går även att avsluta sitt deltagande under avtalsperioden i fall kommunen inte är nöjd med avtalet. Det nya med inköpscentral är flexibiliteten. För upphandlare i kommuner och landsting innebär det att de kan ansluta sig till SKI:s avtal under avtalsperiodens gång, där de tidigare var tvungna att vara med från början. Innan möjligheten fanns genom lagändringen i LOU 2010, att bilda inköpscentral, var kommuner och landsting tvungna att vara med från början av avtalsperioden och då var de fast under hela avtalsperioden och fick inte säga upp sitt avtal. Men nu har kommuner och landsting möjlighet att avsluta sitt avtal när som helst under avtalsperioden.

Sedan finns en *statlig inköpscentral*⁷⁹ för de statliga myndigheterna under namnet Kammarkollegiet. Den statliga inköpscentralen har sedan 1 januari 2011 fått ansvaret att upphandla och förvalta ramavtal för statliga myndigheter. Inom området IT och telekommunikation kan även kommuner och landsting ansluta sig till ramavtalen. Syftet med att samordna myndigheters inköp är att åstadkomma besparingar för skattebetalarna. Genom att nyttja statliga ramavtal kan myndigheter spara resurser i form av tid och bättre priser.

⁷⁹ Peter Svenson (SKL Kommentus Inköpscentral) myntade begreppet, där Hanna S. Backman (Miljöstyrningsrådet) bidrog med kompletterande uppgifter, bland annat länk till Kammar kollegiet (2012 A) <http://www.kammarkollegiet.se/statensinkopscentral> och Kammarkollegiet (2012 B) <http://www.kammarkollegiet.se/om-kammarkollegiet>

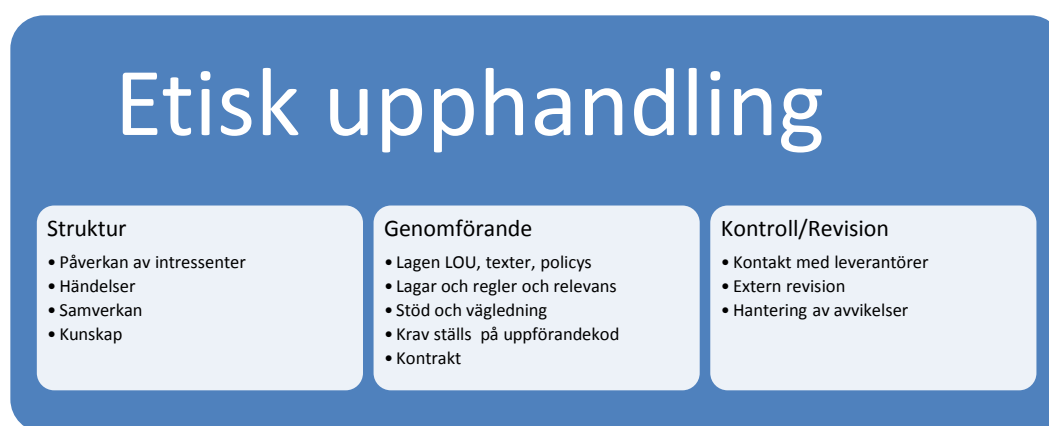
5. Resultat

Offentlig verksamhet, har visat sig, består av verksamheter som påverkar varandra i många avseenden. Verksamheterna har representanter i varandras verksamheter, i form av referensgrupper, där de är med och påverkar beslut och förhållningssätt kring det som har med etisk upphandling att göra. I *privat näringsliv* har utvecklingen kring CSR pågått längre och även där finns det en struktur av organisationer som samverkar. För att ge läsaren en överblick och för att kunna göra en jämförelse mellan offentlig verksamhet och privat näringsliv kommer jag att först beskriva hur det förhåller sig inom offentlig verksamhet och sedan i privat verksamhet. Därefter presenteras de likheter och skillnader som upptäckts genom studien.

Offentlig upphandling

I analysen har kategorier bildats enligt följande struktur, med kärnkategorin *Etisk upphandling* och underliggande kategorier, som åskådliggjorts i figur 3. Studien har gett en bild av hur *strukturen* är uppbyggd inom offentlig verksamhet och hur aktörerna samverkar. I stycket *genomförande* behandlas hur aktörerna förhåller sig till texter i form av exempelvis upphandlingspolicy, dokument och lagstiftning genom LOU, som anger hur upphandlare får riktlinjer hur de skall agera. Stycket *revision* behandlar hur uppföljning och revision sker och av vilka aktörer.

Figur 4: Kärnkategorin etisk upphandling med underliggande kategorier, förhållanden för offentlig upphandling.



Struktur

Med struktur menas här hur förutsättningar i form av strukturella faktorer och interaktionen mellan olika aktörer påverkar etisk upphandling. Intervjuerna med informanter från Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget, Miljöstyrningsrådet, SKL Kommentus Inköpscentral och Swedwatch har bidragit till kunskap om hur processen av *implementering* och *revision* går till i dagsläget. I organisationerna Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget och *SKL Kommentus Inköpscentral* bedrivs aktivt arbete med etisk upphandling och Miljöstyrningsrådet och Swedwatch utgör ett stöd till processen att ta etiska hänsyn inom offentlig upphandling. I detta stycke ges en beskrivning hur organisationerna påverkats av händelser och intressenter, hur de samverkar för betydelsen av kunskap samt intervjupersonernas roll i processen av etisk upphandling.

Påverkan av intressenter

Swedwatch⁸⁰ är en Non Governmental Organization (NGO) och har spelat en viktig roll de senaste åren, genom att visa på de arbetsförhållanden arbetare under arbetar när de tillverkar produkter som köps in inom offentlig verksamhet. Upphovet till initiativet att ta hänsyn till etiska aspekter började till exempel i Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget med ett ställningstagande hos de anställda.⁸¹ 2004 arbetade Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget med en upphandling kring slöjdprodukter. Vid samma tidpunkt visades en film på TV som hette *Tomtens verkstad*, där Swedwatch (NGO) och Fair Trade Center var initiativtagare till att uppmärksamma de arbetsförhållanden som produkterna tillverkas under. De anställda påverkades av filmen och började med att ställa frågan till ledningen, vilket satte igång en utveckling. 2008 började Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget ställa etiska krav i upphandling. Det visade sig att de inte var ensamma om att vilja ta ställning för att kunna påverka arbetsförhållanden kring de produkterna som upphandlas. Arbetet med att etisk upphandling började med att informera och fråga leverantörer om de arbetar efter en uppförandekod. Så småningom började Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget ställa krav på att leverantörer *skall* arbeta efter en uppförandekod. De började först kring några utvalda produktgrupper.

Även andra kommuner, landsting och förvaltningar började ställa liknande krav, berättar informanten på Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget.⁸² Ansatsen att påverka leverantörer i upphandlingar började först på miljöområdet, som på senare år även börjat omfatta sociala och etiska aspekter. Det blev dock många olika typer av krav, vilket skapade ett behov av samordning. Detta ledde till ett regeringsbeslut med resultat att i all offentlig upphandling skulle miljökrav ställas. Miljöstyrningsrådet bildades 1995 i form av ett aktiebolag, som fick i uppdrag att hantera databasen med miljökrav. Hanna S. Backman förklarade att varje land har organisationer som jobbar med EU- ledningssystem. I Sverige har vi Miljöstyrningsrådet, i stället för ett departement. De arbetar med uppdrag och projekt såsom miljöledningssystem och miljörevisionsledning, vilket har byggts på med olika funktioner. 2003 började man även ta med hållbar upphandling, och därmed kom etiska aspekter med i bilden. Miljöstyrningsrådet ägs av staten, Svensk Näringsliv och Svenska Kommuner och Landsting. De har valt den här konstellationen för att kraven skall var förankrade även i privat näringsliv. Det ansvar som tas utöver lagen skall vara frivilligt, men relevant även för privat näringsliv.⁸³

Kommunledningens inställning speglar sig i upphandlingspolicyn och vilka som styr de olika kommunägda bolagen. Samtliga informanter ger uttryck för att en engagerad kommunledning kan ha betydelse för hur resurser och möjligheter tas tillvara. Informanten på Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget uttrycker att policyn pekar med hela handen att etiska krav skall ställas och att Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget styrelsens ordförande påverkar genom ett positivt engagemang.

De skäl och initiativ som nämns av informanter⁸⁴ som tillämpar etisk upphandling, är bland annat moralsikt ställningstagande hos engagerade tjänstemän i den upphandlande enheten.

⁸⁰ Swedwatch är en ideell förening, som startades 2003 och har sex medlemsnationer. Swedwatch arbetar med researchundersökningar i vad svensk företagande har för effekter på miljö och människor i utvecklings/låglöneländer. Källa: Kristina Areskog Bjurling

⁸¹ Bland dem Maria Berglund (Göteborgs Upphandlingsbolag), som berättade om den här episoden.

⁸² Maria Berglund, miljökonsult och internkonsult åt ett 20-tal upphandlare

⁸³ Källa: Hanna S. Backman, Projektledare och kommunikatör

⁸⁴ Informanter: Maria Berglund och Peter Svensson

Styrande dokument, såsom *inköps och upphandlingspolicy* grundar sig i politiska beslut inom kommunfullmäktiga. Städer som fått Fair Trade City certifikat har större benägenhet att främja processer mot etisk upphandling. Avtalsanvändare, så kallade avropare, påverkar genom att efterfråga produkter tillverkade efter etiska förhållanden.

Händelser

Etisk upphandling hade redan etablerats i Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget. Men nu innebär lagändringen i Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) 15 juli 2010 en uppmaning att ställa etiska krav, när det är relevant. Lagändringen i LOU bidrog även till möjligheten att bilda inköpscentral och var anledningen till uppkomsten av *SKL Kommentus Inköpscentral*.⁸⁵ SKL Kommentus Inköpscentral är ett dotterbolag till Svenska Kommuner och Landsting och bildades första januari 2011. SKL Kommentus Inköpscentral är därmed ny i den här formen⁸⁶, för att kunna erbjuda kommuner och landsting ramavtal och tjänster som inköpscentral. Etiska krav som ställs bör följas upp, men revision är kostsam. Därför startades ett nytt projekt för upphandling av *uppföljning och kontroll av etiska och sociala krav*, i samband med bildandet av SKL Kommentus Inköpscentral.

På SKL Kommentus Inköpscentral har jag intervjuat Peter Svensson⁸⁷, som har rollen som projektledare inom *uppföljning och kontroll av etiska och sociala krav*. Peter Svensson driver detta projekt tillsammans med ett expertråd, som upphandlar revisionsuppdrag för uppföljning och kontroll av hur krav på uppförandekoder efterlevs på produktionsplatserna där inköp av varor sker. Göteborgs Stad är en av 49 kommunerna som har avtal med SKL Kommentus Inköpscentral-projektet. Detta innebär att alla kommunala bolag inom Göteborgs Stad kan anmäla intresse av en revision till expertrådet och projektledaren⁸⁸. Dessa områden diskuteras sedan i expertrådet, där de väljer ut vilka fabriker det skall göras revision på. Mer om det under stycket *revision*.

Samverkan och Kunskap

Det sker interaktion mellan de olika organisationerna i form av samverkan, där erfarenheter och kunskap utbyts mellan representanterna i syfte att öka kunskap bland upphandlande enheter. Miljöstyrningsrådet är det organ som är tänkt att ge stöd åt upphandlande enheter och upphandlare. På Miljöstyrningsrådets finns en hjälpfunktion, dels på hemsidan (HELPDESK) och via en telefonisk support. Informanterna från Miljöstyrningsrådet och Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget⁸⁹ berättade att det sedan december 2011 finns på Miljöstyrningsrådet en referensgrupp för *socialt ansvarsfull upphandling*, där medlemmar representeras av personer som har en ledande och aktiv roll inom området för sociala (= etiska) krav i offentlig upphandling. Bland dessa medlemmar finns representanter från Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget, Swedwatch, Miljöstyrningsrådet, mm. Referensgruppen syftar till att samla experter som diskuterar och delar erfarenheter inom hållbar upphandling. Initiativet uppstod genom ett behov av att kunna omvärldsbevaka vad som händer. Många kommuner har ofta mer resurser än Miljöstyrningsrådet och mer praktiskt erfarenhet av att jobba med etiska och sociala upphandlingar, som t. ex Göteborg Stad. De tar upp aktuella frågor som kommer upp i praktik och referensgruppen fungerar således som stödgrupp där komplicerade

⁸⁵ Uppgift av informant, chef på SKL Kommentus Inköpscentral, i en telefonintervju

⁸⁶ Företaget Kommentus har funnits sedan 1927. Sedan blev det SKL Kommentus., där man erbjudit kommuner och landsting att göra upphandlingar, vilket har funnits under ca 30-40 år.

⁸⁷ Peter Svensson (SKL Kommentus Inköpscentral), projektledare inom *uppföljning och kontroll av etiska och sociala krav*.

⁸⁸ Peter Svensson

⁸⁹ Informanterna är Maria Berglund och Hanna S. Backman, som har bidragit med kompletterande uppgifter.

frågor diskuteras. Gruppen utgör på det viset en expertfunktion. Representanterna diskuterar och tar fram till exempel kriterier för frågeformulär eller hur särskilda krav kan ställas där de delar med sig av kunskap och erfarenheter. Gruppen träffas fyra gånger per år.

Även på SKL Kommentus Inköpscentral sker en form av samverkan, där kommuner och landsting möts i diskussioner via en referensgrupp. Där diskuteras bland annat vilka behov som finns av revision och kring vilka områden. I många mindre kommuner har man inte egna upphandlingsavdelningar utan några anställda har upphandlingar vid sidan om sina vanliga arbetsuppgifter, berättar informanten på SKL Kommentus Inköpscentral. Där utgör SKL Kommentus Inköpscentral en möjlighet och ett komplement till kommuner och landstings upphandlingsverksamhet, dels genom att det görs stora samordnade upphandlingar och dels innebär det fördelaktiga avtal med bra priser. Det gynnar speciellt de mindre och medelstora kommunerna, som SKL Kommentus Inköpscentral har flest avtal med. Större kommunerna har egna upphandlingsavdelningar och bra kompetens i upphandlingar. Men när det gäller speciella projekt tecknas fler avtal med SKL Kommentus Inköpscentral, även med de stora kommunerna. Projektet med de sociala och etiska krav, som inte gjorts tidigare, är ett exempel på detta.

Det som krävs för att genomföra etisk upphandling är främst att ha en mental övertygelse om att det här är rätt, menar informanten på SKL Kommentus Inköpscentral. Det handlar om att kunna förmedla till leverantörer eller kommuninvånare varför de etiska kraven ställs.

Genomförande

I detta avsnitt kommer att redovisas vad upphandlare har att förhålla sig till när det gäller regler, direktiv och policys för upphandling. På vilket sätt och genom vilka aktörer får de stöd och vägledning i att kunna genomföra etisk upphandling?

Lagen, texter, policys

Upphandling som kommuner och landsting berörs av är Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) som reglerar offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster och benämns som det klassiska direktivet. När det gäller etiska hänsyn sker påverkan genom att krav ställs på att leverantörer skall arbeta efter en uppförandekod, som medför att förbättra mänskliga rättigheter i arbetslivet vid framställningen av de varor och tjänster som köps in. Enligt Miljöstyrningsrådets hemsida⁹⁰ ges det goda möjligheter inom upphandlings – lagstiftning att ställa miljökrav och ta sociala (som inbegriper etiska) hänsyn i upphandlingsprocessens alla steg. Även informanterna på SKL Kommentus Inköpscentral och Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget gav uttryck för att LOU inte utgör något hinder för etisk upphandling, så länge man inte diskriminerar någon. Det innebär att upphandlande enheter följer de rutiner som LOU är uppbyggd på. Informanten på Swedwatch däremot har mötts av mer osäkra reaktioner bland upphandlande enheter, som hon mött i utbildningssammanhang. Förekommande reaktioner handlade, enligt informanten på Swedwatch, om att etisk upphandling betraktades som ännu ett påbud som skall utföras, tillsammans med andra typer av konkurrerande påbud och intentioner vad upphandlare bör prioritera. Följande citat illustrerar hur lagen har mottagits bland upphandlare:

... De känner att man inte har riktigt kunskap, och hur skall man hantera, det är liksom många intressen i upphandling, att man vill att det skall vara närodlat eller att man skall arbeta för ungdomar. Olika hänsyn hela tiden, som står lite mot varandra och tar tid och energi. Det är hela

⁹⁰ Miljöstyrningsrådet (2012 B): <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Juridik/>

tiden massa påbud vad man skall göra, men det ges inte mera tid till den enskilda handläggaren...⁹¹

LOU säger också, enligt 9§ att leverantörer skall behandlas likvärdigt, på ett icke-diskriminerande sätt och att upphandlingar skall genomföras på ett transparant sätt. Upphandlingen skall dessutom vara proportionerlig. Det innebär att alla leverantörer skall ges en chans att lämna anbud där ingen får diskrimineras eller förfördelas. När särskilda krav ställs genom en kravspecifikation, skall dessa stå i proposition till avtalet, dvs. de varor som avtalet gäller. Upphandlaren kan alltså inte ställa krav på hela leverantörens strategier eller hur de arbetar kring CSR- frågor, utan de kan bara ställa krav på de varorna avtalet gäller. Det är därför viktigt att ställa etiska krav på ett korrekt sätt.

Lagar, regler och relevans

I Göteborg Stads upphandlingspolicy⁹² anges det att "Staden har för avsikt att successivt öka kraven på sociala hänsyn/etiska krav i upphandling *när det är möjligt* utifrån rådande marknadssituation". Policyn bygger på stadens intention att långsiktigt medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens. Policyn ägs av Göteborgs Stad och ger vägledning för att ställa etiska krav där det är relevant. Informanten på Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget anser att upphandlingspolicyn är väldigt tydlig när det gäller intentionen att ställa etiska krav. Med texten "där det är möjligt", förklarar hon att när etiska krav ställs gäller det är oftast varuupphandlingar och då sådana varor som produceras i låglöneländer. Varor och tjänster som produceras inom Sverige eller andra EU-länder har redan en lagstiftning som reglerar den typen av frågeställningar som etiska krav i form av uppförandekoder omfattas av. Därför är det i dessa fall inte relevant att ställa etiska krav.

Krav ställs på uppförandekod, som skrivs i kontrakt

Däremot när det är känt att varorna produceras i låglöneländer, då ställs det krav på att leverantören skall ha en uppförandekod, som de arbetar efter. I Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget går de tillväga på det sättet att *kvalificeringskrav* ställs upp när en kravspecifikation tas fram, vilket innebär att strukturerade krav ställs som ser likadana ut i alla upphandlingar, med hjälp av en mall.⁹³ Det innebär i korthet att för att kunna lämna ett anbud SKALL leverantören arbeta efter en uppförandekod, som minst motsvarar de kriterier som Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget har ställt för uppförandekod. Justeringar kan sedan göras beroende på objekt inom olika upphandlingar. Men det finns ett grundkoncept som behövs för att kunna verifiera och följa upp sedan. Saken är den att när krav ställs på att leverantören skall ha en uppförandekod, skall dessa förhållanden också följas upp. Av de anbudsgivarna som klarar kraven väljs dem som har det bästa priset. Priset kommer aldrig i konflikt med etiska hänsyn på detta sätt i en upphandling eftersom kraven har ställs från början.⁹⁴

Upphandlande enheter som ställer sociala och etiska krav i sina upphandlingar behöver säkerställa att varor produceras enligt dessa krav, som handlar om internationella konventioner och regionala/lokala lagar om arbetsskydd och arbetsmiljörätt. Genom SKL

⁹¹ Citat: Kristina Areskog Bjurling

⁹² Källa: Inköps- och upphandlings policy för Göteborgs Stad jämte kommentarer samt information från Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget (2012 B) http://www.uhb.goteborg.se/for_inkopare_inkops-_och_upphandlingspolicy/

⁹³ Se bilaga 2, Mall rörande etiska krav i förfrågningsunderlag, Upphandlingsbolaget (2012-03-29)

⁹⁴ Maria Berglund

Kommentus Inköpscentral och Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget ⁹⁵ bygger de etiska kraven på:

- ILO: s 8 kärnkonventioner
- FN: s barnkonvention, artikel nr 32
- Det arbetsskydd och den arbetsmiljölagstiftning som gäller i tillverkningslandet
- Den arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön, och det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet. (Se bilaga 2, Sociala och etiska krav, för beskrivning av ILO: s kärnkonventioner, FN: s barnkonvention, artikel 32, miljökrav samt hälsa och säkerhetskrav.)

Vid urval av leverantör som presenterar en uppförandekod, skall denne kunna visa efter t.ex. sex månader att de jobbar efter sin uppförandekod. Det skrivs i avtalet att uppförandekod skall finnas inom den föreskrivna tiden, samt hur uppföljning och revision kommer att ske. Avtal inom offentlig verksamhet får enligt LOU inte löpa längre än fyra år, inklusive ett års förlängning.

Stöd och vägledning

Miljöstyrningsrådets roll⁹⁶ i avseende att kunna genomföra etisk upphandling är att arbeta med och tillhandahålla verktyg, såsom CSR-kompassen⁹⁷, som upphandlare kan använda sig av. CSR-kompassen tillhandahåller verktyg åt upphandlare som underlättar arbetet med etisk upphandling. Ett viktigt verktyg utgörs av ett frågeformulär, där leverantörer uppmanas att beskriva företagets strategier kring sitt etiska ansvar i leverantörkedjan och arbetet kring uppförandekoder. I referensgruppen (som tidigare nämnts under strukturavsnittet) har det utarbetats kriterier och de juridiska förutsättningarna klarlagts för att kunna ställa krav. Upphandlande enheter kan få telefonrådgivning samt använda sig av de verktyg, konkreta råd, mallar och ta del av goda exempel för hållbara inköp som tillhandahålls via CSR-kompassen. Informanten på SKI nämnde i intervjun exempelvis ett standardfrågeformulär, som erbjuds upphandlande enheter att kunna använda sig av i kontakt med leverantörer. Frågeformuläret finns idag tillgängligt på Miljöstyrningsrådets verktygslåda CSR-kompassen. Informanten på Swedwatch berättade att detta frågeformulär⁹⁸ (Uppföljningsformulär uppförandekod, Miljöstyrningsrådet 2011) har tagits fram av Swedwatch på uppdrag av SKL Kommentus Inköpscentral. Frågeformuläret bör finnas tillgängligt för leverantören i förfrågningsunderlaget för att det ska vara tydligt och transparent hur uppföljningen ska gå till. Leverantören ombeds fylla i frågeformuläret och skicka in detta till den upphandlande myndigheten inom exempelvis tre månader.

Kontroll/Revision

Inom offentlig upphandling sker uppföljning och kontroll av etiska krav genom uppförandekoder (som kallas i detta sammanhang revision) genom tredjepartsgranskning. I Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget har hittills två rapporter framställts, dels av revision i leksaksbranschen i Kina, dels för tillverkning av arbetskläder i Litauen. Revision är dock en

⁹⁵ Se bilaga 2

⁹⁶ Källa: informant Hanna S. Backman samt CRS kompassen; <http://www.csr-kompassen.se/>

⁹⁷ Det går att ta sig till CSR-kompassen via länk från Miljöstyrningsrådets hemsida.

⁹⁸ Källa: information av Kristina Areskog Bjurling, fått genom e-mail tillsammans med en länk till frågeformuläret som finns tillgänglig via CSR-kompassen: Miljöstyrningsrådet (2011) Uppföljningsformulär uppförandekod, <http://offentlig.csr-kompassen.se/frageformular-1>. I intervjun med henne diskuterades ämnet åter.

kostsam angelägenhet, därför är projektet för uppföljning och kontroll som drivs av SKL Kommentus Inköpscentral, som omnämns under rubriken *händelser*, en god möjlighet att genomföra uppföljning av de ställda kraven genom extern revision.

Kontakt med leverantörer

Upphandlande enheter såsom Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget och SKL Kommentus Inköpscentral har kontakt med de leverantörer som levererar till kommunernas avropare. Tanken är att främja en process för att främja förbättrade arbetsvillkor och arbetsförhållanden i globalt. Informanten från SKL Kommentus Inköpscentral⁹⁹ nämner dock olika typer av problem som kan uppstå under resans gång. Efter att man har bestämt inom expertrådet på SKL Kommentus Inköpscentral vilka inspektioner som skall göras, tas det kontakt med leverantörerna där SKL Kommentus Inköpscentral begär att de skall överlämna adresser till produktionsplatser i exempelvis Kina. Det händer att leverantörer inte går med på att lämna över adresser till fabrikena och hävdar att de har egna kontroller på etiska och sociala krav och inte behöver någon utomstående. Då innebär det en del arbete med att få in adresserna och förklara för leverantörerna att ställda krav skall kunna följas upp. Det innebär att det inte är frivilligt, utan ett ovillkorligt krav att adresser lämnas ut, för att möjliggöra revision på produktionsplatsen.

Extern revision

Genom SKL Kommentus Inköpscentralens *projekt för uppföljning och kontroll av etiska och sociala krav* görs det en konkurrensutsättning av uppdraget att göra inspektion och revision, varpå det görs en upphandling av detta uppdrag mellan några leverantörer som jobbar med revision, berättar informanten.¹⁰⁰ Upphandlingen leder till ett ramavtal¹⁰¹ med en leverantör för revision, som får uppdraget att genomföra revision och uppföljning av de krav som ställs vid upphandling. SKL Kommentus Inköpscentral tecknar ett treårigt avtal med revisionsföretaget. Inspektionernas syfte är att kontrollera att de krav som ställts av de upphandlande enheterna genom ramavtal, uppfylls av leverantörerna som levererar exempelvis varor som kontorsmaterial eller arbetskläder. Innehållet i kraven som upphandlande enheter ställer varierar vilket innebär att varje beställt uppdrag i detalj kan vara olika och specificeras i beställningen.¹⁰² Det anges i avtalet tre olika former för revision, en tvådagars, en tredagars och en enklare tredje variant. Revisionerna innebär att fabrikena granskas och att arbetare, fackombud och företagsledning skall intervjuas. Det är viktigt att detta sker på sådant sätt att ingen utsätts för repressalier, därför *kan rätt till sekretess gälla* avseende namn på enskilda personer underleverantörer, affärshemligheter, mm. om representanter för leverantörerna önskar det. Däremot publiceras leverantörens namn och de produkter som tillverkas. Av avtalet framgår att inspektionerna kan vara förbokade eller ej med företagsledningen, vilket anges vid varje enskild beställning.¹⁰³ Av dessa inspektioner görs sedan en sammantagen bedömning av leverantörens förmåga att leva upp till kraven.

Revisionsföretaget kan antingen skicka egna eller använda sig av inhemska revisorer i det landet som är aktuellt. SKL Kommentus Inköpscentral får ett revisionsprotokoll, som läggs ut på SKL Kommentus Inköpscentralens hemsida för de kommunerna som har betalt för att vara med i det projektet. Med hjälp av en inloggning kan kommunerna då komma in och se vad

⁹⁹ Peter Svensson

¹⁰⁰ Peter Svensson

¹⁰¹ SKL Kommentus Inköpscentral s ramavtal med leverantör för revision: Uppföljandekontroll av etiska och sociala krav 2011

¹⁰² En mer detaljerat beskrivning av hur revision kan specificeras ger i bilaga 3

¹⁰³ SKL Kommentus Inköpscentralen s ramavtal med leverantör för revision: Uppföljandekontroll av etiska och sociala krav 2011

som står i protokollet. I dagsläget har det genomförts fyra sådana revisionsavtal genom projektet på SKL Kommentus Inköpscentral och uppföljning och revision sker sedan två gånger per år. Tanken är att det skall genomföras ca 15-20 revisionsavtal per år genom förnyad konkurrensutsättning, berättar informanten.¹⁰⁴

Hantering av avvikelser

Resultatet av inspektionen redovisas i en *skriftlig rapport*, där det ska framgå hur leverantören följer de etiska och sociala krav som beskrivits i beställningen och avvikelser redovisas. Rapporten utgör beslutsunderlag för myndigheter/enheter, där de kan avväga vilka framtida åtgärder de skall genomföra i upphandlingar och avtal med leverantören. Det ges även en sammanfattning och rekommendation till åtgärd samt fabriken uppfattning av hur snabbt de kan åtgärda eventuella brister. Resultatet innebär på så vis en påverkansfaktor som ligger till grund för fabriken eget uppföljningsarbete med att åtgärda de brister som uppmärksammas. Rapporterna publiceras i en databas, som administreras av SKL Kommentus Inköpscentral och är tillgänglig för de upphandlande enheter som tillämpar avtalen.

Ett vanligt problem i låglöneländer är att det inte finns system för registrering av övertidsarbete, trots att arbetarna hade väldigt mycket övertidsarbete vilket inte registrerades. I sådana fall kan det finnas anledning att återkomma ett halvår senare med en ny revision. I och med de första fyra revisionerna som utförts, visade det sig att två av dessa företag hade kontrollerats flera gånger tidigare av andra oberoende kontrollföretag. Där hade man i stort sett kontroll på arbetsförhållandena, förutom några mindre felaktigheter, vilka åtgärdades i samband med revisionen. Informanten, Peter Svensson, tror att i många produktionsanläggningar finns det kunskap och förståelse för arbetsmiljö och etik, men det gäller att påverka där arbetsförhållandena är bristfälliga.

Nästa steg som de håller på att jobba med är vad som skall göras när det upptäcks brister, såsom barnarbete eller att man inte betalar ut sina löner inom avtalad tid. Projektarbetets representanter (Peter Svensson och expertrådet) håller på att arbeta fram en mall med hjälp av Swedwatch, som handlar om att arbeta fram en handledning med en mall för standardåtgärder som SKL Kommentus Inköpscentral kan använda sig utav om det till exempelvis upptäcks barnarbete. I denna handledning/mall ges förslag på hur man bör agera, exempelvis föreslå nya inspektioner ett halvt år senare och se om barnarbetet finns kvar eller tar man itu med en diskussion på en gång. Det finns olika tänkbara möjligheter där det är bra att ha hjälpa av standardåtgärder, för att kunna agera på ett konsekvent sätt. Informanten berättar att denna handledning med mall för åtgärder vid avvikelser kommer att vara klart i juni 2012, och först då vet de mer aktivt vilka konsekvenser det blir, hur man skall agera, vid avvikelser.

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att det första steget är att skicka revision, och nästa steg att försöka utveckla vad som skall göras när det finns avvikelser. Projektet har således genomfört steg ett men inte steg två, men det är under arbete, säger informanten på SKL Kommentus Inköpscentral och fortsätter:

Det är ett nytt projekt för alla, det här. De här leverantörerna från kontorsmaterial till exempel de har väl varit med om att genomföra revisioner från andra håll men inte från svenska kommuner och landsting. Det är ju första gången... men vi hoppas ju att, man skall vänja sig vid det här på något sätt.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Peter Svensson

¹⁰⁵ Citat: Peter Svensson

Sammanfattning för offentlig upphandling

Swedwatch agerande har med hjälp av media fått individer i organisationer att reagera. Tjänstemän i Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget, påverkades av filmen tomtarnas verkstad, vid samma tidpunkt som de arbetade med en upphandling av liknande varor. Tjänstemännen ställde frågan till sina ledare om de kunde ta etisk hänsyn i upphandling. 2008 påbörjade de sin process genom att krav började ställas på leverantörer att arbeta efter en uppförandekod, där varor produceras inom riskområden, dvs. låglöneländer. Krav som ställs bör följas upp, vilket har utgjort ett hinder då revision är en kostnadsfråga.

LOU innebär att krav som ställs skall tas med på ett tidigt stadium vid bildandet av kravspecifikationen. När de kraven väl är tydligt definierade i form av *kvalificeringskrav*, står de inte i konflikt till billigare alternativ. Utan det billigaste anbud av dem som uppfyller kraven väljs för att ingå ett treårigt kontrakt, med möjlighet till ett års förlängning. Det innebär samtidigt att inga långsiktiga relationer kan byggas upp, då det inte är tillåtet inom LOU.

Fler kommuner och landsting har blivit påverkade av uppmärksamheten och har börjat ta etisk hänsyn i upphandlingar. Ett behov av att dela erfarenheter, hitta gemensamma lösningar, utvecklande av kriterier och frågeformulär har lett till att olika aktörer börjat interagera med varandra för att samverka, generera och sprida kunskap. Miljöstyrningsrådet har bildats 1995 på uppdrag av ett regeringsbeslut för att hantera miljöfrågor och rådgivning i upphandling och 2003 kom även de etiska aspekterna med i bilden. Det är dock först sedan december 2011 en referensgrupp har bildats, för att samverka kring erfarenheter. I referensgruppen ingår bland annat representanter från kommuner och enheter som tillämpar etisk upphandling, Swedwatch samt Miljöstyrningsrådet. Miljöstyrningsrådet tilldelas dock begränsade resurser, så att inget verkligt proaktivt stöd kan erbjudas åt upphandlande enheter mer än internetbaserat stöd och telefonrådgivning.

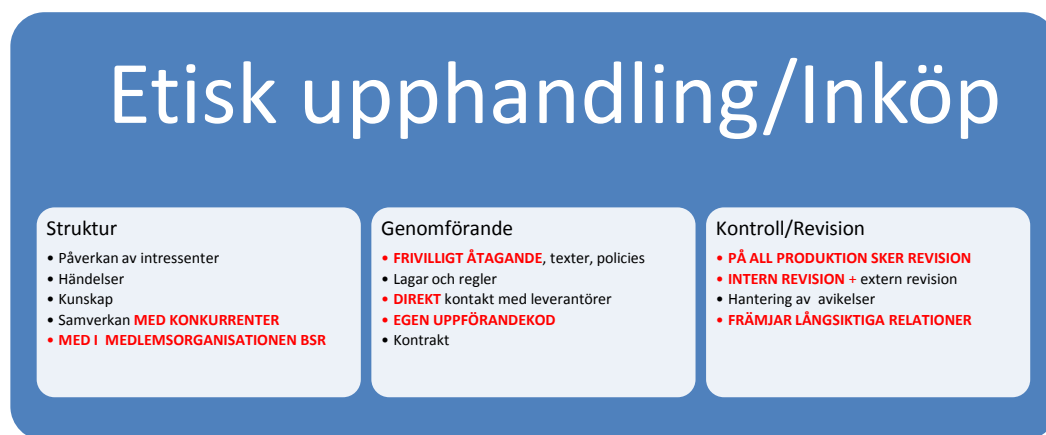
Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) ändrades 15 juli 2010 med tillägg, som möjliggjorde att inköpscentral kunde bildas. För svenska kommuner och landsting bildades SKL Kommentus Inköpscentral, där kommunerna kan ansluta sig under pågående avtal, till skillnad mot före lagändringen. I samband med bildandet av SKL Kommentus Inköpscentral, startades *projektet för uppföljning och kontroll av etiska och sociala krav*. Projektet ger kommuner och landsting en möjlighet att till en rimlig kostnad som bestäms efter kommunstorlek genomföra uppföljning och kontroll av etiska och sociala krav. Även inom SKL Kommentus Inköpscentral finns det referensgrupper där kunskap och erfarenheter utväxlas mellan deltagande kommunrepresentanter. Lagändringen innebar även en uppmaning att börja ta etiska hänsyn i upphandlingar, ändå är det i dagsläget endast 49 kommuner som är anslutna till projektet. Men i alla fall 49 kommuner som har börjat visa intresse för att följa upp de krav som ställts. Projektet arbetar nu även med upphandling av att forma en standardmall för hur eventuella avvikelser skall hanteras, exempelvis hur kommunen skall agera när barnarbete upptäcks vid en revision. Ståndpunkten på Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget och SKL Kommentus Inköpscentral är dock att få till stånd en dialog med leverantörer i första hand, så att leverantörer har möjlighet att göra förbättringar och skapa förståelse, vilket är syftet med de etiska kraven genom uppförandekoderna. Som sista utväg kan avtalet hävas, vilket inte är något önskvärt alternativ. Det innebär å ena sidan att kommuner blir utan avtal kring de utvalda produkterna och å andra sidan ingen förbättringsmöjlighet. Det är som informanten på SKL Kommentus Inköpscentral säger, det är just att sätta i gång en process hos leverantörer och att kraven uppfylls som är målet med att ställa etiska krav och följa upp dem genom revision.

Privat näringsliv

För att jämföra med privat näringsliv har jag fått förmånen att undersöka hur det förhåller sig på företaget KappAhl, som är ett svenskt multinationellt företag. Analysen bygger på information som erhållits genom en intervju med Eva Kindgren, CSR- och kvalitetschef samt KappAhl's CSR-rapport 2010. Även här har NGO en betydande roll som påverkar företagets agerande. Därför berörs denna del även delvis av intervjun med Kristina Areskog Bjurling från Swedwatch (NGO).

För att tydliggöra hur det förhåller sig på motsvarande sätt mot offentlig upphandling visas kategorierna i figur 5, modifierad till hur teman förhåller sig för privat näringsliv, där skillnaderna mot offentlig verksamhet visas med röd text samt skrivet med versaler.

Figur 5. Kärnkategorin etisk upphandling/inköp med underliggande kategorier, förhållanden för företaget KappAhl.



Struktur

KappAhl har sedan 1997 arbetat med uppförandekoder och det har sedan dess bedrivits ett aktivt arbete med etisk upphandling. Enligt KappAhl's CSR-rapport 2010 arbetar företaget för ett långsiktigt agerande för hållbarhet och människorna, lokalt och globalt. KappAhl verkar på modemarknaden i Sverige, Norge, Finland, Polen och Tjeckien. Företaget äger inga egna fabriker utan all tillverkning sker av leverantörer från främst Kina, Indien och Bangladesh. I rapporten förmedlas det vidare att KappAhl's ambition är att mänskliga rättigheter skall respekteras, vilket har stor betydelse i samarbetet med producenter. Vidare förmedlas det att alla medarbetare berörs i denna process, som de arbetar med ständigt i alla delar av verksamheten, så att arbetsvillkor och arbetsförhållanden förbättras för "dem som tillverkar våra kläder".¹⁰⁶

Påverkan av intressenter

Uppmärksamhet i media kring att textilföretagen inte tog sitt ansvar är en av anledningarna till att KappAhl började jobba med uppförandekoder. Förväntningar i samhället fick många andra stora företag anamma etiska inköpsrutiner med hjälp av uppförandekoder. Informanten på KappAhl, Eva Kindgren, påpekar att kundernas förväntningar spelar en stor roll:

Vi brukar säga att vi vill dela det ansvaret som vi upplever att våra kunder har. Både som kunden har och som de tycker att vi skall ta för ansvar. Klart att vi vill vara ett ansvarsfullt företag.¹⁰⁷

¹⁰⁶ KappAhl (2010) CSR rapporten 2010, http://www.kappahl.com/Documents/Miljo_o_CSR/KappAhl_CSR-rapport_2010_SE.pdf

¹⁰⁷ Citat: Eva Kindgren, CSR- och kvalitetschef på KappAhl

Informanten visar mig en bild, där KappAhl omges av flera olika intressenter:

Figur 5. Intressenter kring KappAhl



Bildkälla: I samband med intervjun med Eva Kindgren

Alla intressenter berörs av KappAhls arbete, där alla har ett intresse och en viktig roll i att KappAhl tar ansvar genom CSR-arbetet, säger informanten. Andra viktiga intressenter är anställda, aktieägarna, regeringen, NGO, fackföreningar och medlemsorganisationen Business for Social Responsibility (BSR).¹⁰⁸ Mycket av ansvaret som en god samhällsmedborgare läggs hos företagen av staten, såväl i Sverige som i de länderna produktion sker. NGO, t.ex. Swedwatch, bevakar arbetarnas intressen i låglöneländerna, liksom fackföreningar, både i Sverige och i produktionsländerna. SIDA och världsbanken är ännu några aktörer som främjar utveckling genom stöd i projekt. Det är många som bryr sig och det är det som leder arbetet framåt och bidrar till en positiv utveckling. Informanten ser kontakt med olika typer av intressenter som en inspirationskälla, likväl som att träffa kollegor från andra företag, besöka mässor och lyssna in vad som pågår.

Händelser

Viktiga aktörer som påverkar CSR- arbetet med de etiska frågeställningarna, är Swedwatch (NGO) och fack, som det sker ständiga diskussioner med. Swedwatch släppte under maj månad (2012) sin senaste rapport om kvinnorna som arbetar i klädfabrikerna i Bangladesh. I samband med rapportens framställning har Swedwatch besökt KappAhl några gånger, berättar informanten från KappAhl. Även informanten från Swedwatch nämnde och tog upp några viktiga detaljer om rapporten. Ett av problemen ligger i att regeringen i exempelvis Bangladesh har bestämt minimilöner på en låg nivå, för att företag från de rikare delarna av världen skall lägga sina beställningar i landet.¹⁰⁹ Men de låga lönerna och en stigande

¹⁰⁸ BSR är en medlemsorganisation i USA, som arbetar med sitt globala nätverk av närmare 300 medlemsföretag för att bygga en rättvis och hållbar värld. Från sina kontor i Asien, Europa och Nord-och Sydamerika, utvecklar BSR hållbara affärsstrategier och lösningar genom rådgivning, forskning och sektorsövergripande samverkan .
Källa: <http://www.bsr.org/>

¹⁰⁹ Källa: Kristina Areskog Bjurling samt rapporten av Anna Kakuli och Viveka Risberg(2012). A lost revolution?

inflation, gör att arbetarna ofta behöver arbeta orimligt många timmar. Några fackliga representanter i Bangladesh försöker påverka fabriksledning och staten, men blir ofta motverkade. Därför, menar informanten från Swedwatch, är uppförandekoden kring rätten att organisera sig och kollektivförhandla egentligen en av de viktigaste att värna om. Flera av de stora företagen har tillsammans försökt att påverka staten i Bangladesh, dock utan framgång i dagsläget. Informanten på KappAhl uttryckte det genom följande citat:

Vi kämpar ju jättemycket att minimilöner skall gå upp i Bangladesh, men det är ett regeringsbeslut som regeringen har tagit att de skall hålla nere lönerna för att de skall vara attraktiva för handlarna att handla hos. För att de skall få in pengar till landet, det är ju exportvara. Då går ju deras politiska intresse före för vad vi säger, så det är inte lätt alltså.¹¹⁰

Samverkan med konkurrenter

De senaste åren har samarbete med andra företag ökat, som egentligen är stora konkurrenter. Det är tillsammans företag kan göra en påverkan, genom exempelvis påtryckningar till regeringar, menar informanten på KappAhl. Hon ser samarbetet som en stor tillgång och det kan ske i form av utbildningar, framställande av informationsmaterial och projekt. Samverkan med andra företag kan även ske genom att agera tillsammans när något företag upptäcker brister hos gemensamma leverantörer. När exempelvis KappAhls anställda lagt märke till för mycket övertidstimmar i en fabrik, där andra företag har samma fabrik, kan de arbeta för en gemensam lösning på problemet.

BSR och Kunskap

Under 2010 gick KappAhl med i medlemsorganisationen Business for Social Responsibility (BSR)¹¹¹ där medlemmar, vilka utgörs av stora multinationella företag, i samverkan driver frågor som rör hållbar utveckling i sin helhet. BSR ger företaget möjlighet att driva specifika projekt med andra företag och erbjuder företagen att delta i årliga konferenser som ger inspiration samt vägledning för ett kontinuerligt utvecklande CSR-arbete. Avsikten är att ständigt sträva efter förbättringar samt att medverka till förbättrade arbetsvillkor och levnadsförhållanden för fler.

När KappAhl startade med sin uppförandekod 1997 hade KappAhl mindre kunskap om var och vilka problem som fanns och var insatser behövde göras. Även strukturella faktorer i samhället, på såväl nationell som internationell nivå, förändras och därmed behoven. Informanten beskriver att KappAhl har lärt sig av erfarenheter och anpassat uppförandekoden därefter.

Genomförande

Frivilligt åtagande, texter, policys samt Lagar och regler

Ledningen står bakom implementering av CSR- arbetet genom de systemen som grundas och vem som har mandat i olika frågor. Ledningen står bakom de policys som fungerar som styrdokument för hur KappAhl skall utveckla detta arbete. CSR anses i teori vara ett frivilligt åtagande av företaget, men informanten¹¹² menar att det är inte är någon verklig frihet.

¹¹⁰ Citat: Eva Kindgren

¹¹¹ BSR är en medlemsorganisation i USA, som arbetar med sitt globala nätverk av närmare 300 medlemsföretag för att bygga en rättvis och hållbar värld. Från sina kontor i Asien, Europa och Nord- och Sydamerika, utvecklar BSR hållbara affärsstrategier och lösningar genom rådgivning, forskning och sektorsövergripande samverkan .

Källa: <http://www.bsr.org/>

¹¹² Eva Kindgren

Informanten menar att det finns många riktlinjer, regler och krav inom exempelvis EU, men företaget väljer att göra lite mer än att ta ett lagligt ansvar och det är frivilligt. Hon menar även att när man är involverad i dessa frågor medför det ett engagemang.

...det är ju inte frivilligt att vara ett gott företag....men sen har vi otroligt många regler som vi skall följa för att göra business...jag håller inte riktigt med om det att det är frivilligt...i mångt och mycket...¹¹³

Det handlar inte bara om att följa lagar utan att även ta ett moraliskt ansvar. Det är svårt att bara se till lagar i mötet med fattigdomen i till exempel Bangladesh, utan det uppstår en önskan att göra mer. Sedan finns det ändå strikta lagar kring olika förhållanden, som gör att det blir en blandning av moral och lagligt ansvar. Det viktigaste är att följa landets lagar, menar informanten därefter kommer de andra kraven inom uppförandekoden.

Informanten tror inte att en reglering av etiska krav vid upphandling med leverantörer skulle underlätta för att kunna ställa etiska krav. Däremot är det ofta ett problem i respektive land att de inte har fungerande system för att se till att lagen följs, genom att kontrollera lagarna som implementerats.

Direkt kontakt med leverantörer

Implementering och genomförande av etisk upphandling innebär mycket muntligt arbete, såväl med nya som med etablerade leverantörer. KappAhl har kontor i produktionsländerna och har på så vis en nära kontakt med leverantörerna, genom direkta möten och påskrifter som indikerar att leverantören har förstått, följer anvisningar och accepterar kontroller. Mötena sker såväl på företagets kontor som i deras fabriker. Informanten¹¹⁴ påpekar att det behövs en ständig upprepning av vad som gäller för att leva upp till KappAhls krav och riktlinjer. Det visar också att några av de leverantörer som jobbat med KappAhl en längre tid och får mycket order, är mer angelägna på att göra rätt och följer de regler som KappAhl ställt upp. Ibland fungerar det inte och då måste samarbetet avslutas.

I kontakt med leverantörer krävs det att de jobbar i enlighet med KappAhls uppförandekod. När nya leverantörer skall etableras kommer KappAhl egna auditörer och gör en granskning av företaget. Hittar dessa auditörer något som inte stämmer överens med företagets code of conduct har de mandat att förhindra att inköp sker med denne leverantör. Det är alltid uppförandekoden som väger tyngst i en upphandling med leverantörer, oavsett pris eller kvalitet. Informanten tycker att det är bra, då det aldrig blir en subjektiv bedömning eller avvägning mellan olika aspekter. Uppfyller leverantören inte kraven, enligt auditörerna, blir det inga order till den leverantören.

Upphandling sker sedan via inköpare, där KappAhl har anställda på kontor i de länderna där produktion sker. Alla inköpare har en så kallad ”merchandiser¹¹⁵” som är den högra handen av leverantören. Merchandisers får reda av inspektörerna vilka av leverantörer som har bättre eller sämre gradering på uppfyllandet av uppförandekoderna, vilket kan styra vart inköparna

¹¹³ Citat: Eva Kindgren

¹¹⁴ Eva Kindgren

¹¹⁵ En merchandiser ser till att säkerställa att rätt antal produkter levereras vid rätt vid lämplig tidpunkt och i rätt antal. Det gäller att förutse trender, men även att övervaka leverans, fördelning och ta itu med leverantörer, mm.. Källa: Prospects: Retail merchandiser (2011)http://www.prospects.ac.uk/retail_merchandiser_job_description.htm

lägger merparten av sina order. Merchandisers uppdrag är att hitta leverantörer som har en bra uppförandekod, bra kvalitet på produkten till ett rimligt pris. Företaget gör en marknadsplan varje säsong hur ordarna skall fördelas, så att det blir en jämn fördelning i såväl länder som leverantörer. Detta för att kunna säkerställa leverans och innebär en spridning av risker. Det är också en anledning till att inte alltid välja lägst pris. Men det som är avgörande för att kunna lägga order till KappAhl, är att fabrikerna uppfyller de etiska kraven.

Egen uppförandekod och Kontrakt

1997 antogs uppförandekoden, varpå den har omarbetats ett antal gånger. Den senaste omarbetningen har skett 2008 och är den som de arbetar efter än idag. KappAhls ambition är att arbetarna på produktionsplatserna skall ha skälig lön samt säker och hälsosam arbetsmiljö. Detta genomförs dels genom att KappAhl har utarbetat en egen uppförandekod, som bland annat baseras på FN:s deklaration för mänskliga rättigheter, FN:s barnkonvention och ILO:s konventioner för arbetsrätt och arbetsvillkor samt lokala lagar och förordningar. Dels sker det genom att lagar följs i de länder de är verksamma i. Uppförandekoden ingår som en del i ramavtalet med leverantörerna. Kontrakt skrivs, där leverantören förbinder sig att följa uppförandekoden.

Kontroll/revision

Enligt KappAhls CSR-rapport fick företaget 2008 en ny organisation för hantering av uppförandekoden¹¹⁶, där företaget antog ett nytt system med inspektion och uppföljning av leverantörer. Det infördes samtidigt ett nytt eget datasystem, för att kunna hantera de frågor som finns i frågeformuläret som utgör grunden för KappAhls uppförandekod (180 frågor). KappAhl har 15 egna inspektörer som är anställda av företaget, så kallade Social Compliance Officers. Dessa inspektörer har till uppgift att se till om leverantörer uppfyller de etiska krav som företaget ställer i form av KappAhls uppförandekod. Deras uppgift hålls strikt isär från självaste upphandlingen, för att undvika att det läggs någon värdering i om leverantören har ett bra pris. Om inspektörerna skulle kunna lägga i en sådan värdering skulle det innebära att de inte blir riktigt trovärdiga, menar informanten.¹¹⁷ Inspektörernas uppdrag är att godkänna fabrikerna, om de uppfyller kraven, oavsett pris eller kvalitet.

På all produktion sker revision

Inspektionerna sker ungefär en gång per år på hos alla leverantörer, beroende på geografin, det är större spridning mellan fabriker i exempelvis Kina, och storlek på leverantören. Sedan har de desto fler uppföljningsmöten, ca fem, sex möten på ett år. Utöver det finns KappAhls egna kvalitetsinspektörer dagligen på plats i fabrikerna och inspekterar varje order på plats. Om det förekommer missförhållanden har de möjlighet att vidarebefordra till de ansvariga. De vanligaste problemen kring uppförandekoder är brand och säkerhet, övertidsarbete och bristande system när det gäller övertidsersättning. Den påverkansfaktor som företaget har, är att ställa krav på maximalt antal övertidstimmar genom granskning av stämpelkort och system.

Intern revision + extern revision

I CSR rapporten beskrivs det att KappAhl övergått från Business Social Compliance Initiative (BSCI)¹¹⁸ till medlemsorganisationen BSR därför KappAhls ansvariga inte kände sig

¹¹⁶ CSR rapporten (2010:7) KappAhl

¹¹⁷ Eva Kindgren

¹¹⁸ Business Social Compliance Initiative (BSCI) är ett företagsbaserat samarbetsinitiativ för företag som vill arbeta med förbättringar av arbetsförhållanden hos sina leverantörer. BSCI medlemmar arbetar efter en gemensam uppförandekod och managementsystem för att implementera uppförandekoden. Man använder sig av

tillräckligt trygga med systemet inom BSCI. Genom BSCI använder företagen externa inspektörer, vilket inte ger lika hög grad av kontroll och påverkanskraft som det system KappAhl nu har antagit, menade informanten på KappAhl. Inom BSCI är revisionssystemet uppbyggt på enbart tredje part granskning. Dessa inspektörer hade problem med hantering av falska dokument, mutor och korruption, som förekommer ofta i exempelvis Kina, där företaget har den största delen av sin produktion. De ansvariga på företaget kände en stor osäkerhet om inspektionerna stämde överens med de verkliga förhållandena. KappAhl utvecklade i stället ett eget system med egna *Social Compliance Officers*.

Tanken är att dessa egna inspektörer troligen blir mindre utsatta för mutor, eftersom de ingår i KappAhls struktur. Utöver granskning av de interna inspektörerna, har företaget nu även börjat med extern revision (tredjepartsgranskning) för att verifiera resultatet. De arbetar med ett noggrant utformat frågeformulär, men trots det är den stora utmaningen för auditörerna att komma åt sanningen, då många leverantörer inte är fullt ärliga med sina svar. En del leverantörer vill inte visa sina riktiga dokument av rädsla att inte bli godkända som leverantörer.

Främja långsiktiga relationer/ Hantering av avvikelser

Informanten¹¹⁹ nämner en förändring i förhållningssättet som skett på senare år, nämligen att förr ansågs det som en lämplig åtgärd att stänga av leverantörer från inköp för att de inte klarade kraven. Numera har KappAhl som ambition att påverka leverantörer till att jobba med varaktiga förbättringar av arbetsförhållanden i stället. KappAhls system bygger på att en gradering på hur väl uppförandekoden uppfylls och det gäller för leverantören att behålla sin standard på arbetsförhållanden på den nivån de har fått graderingen. När det uppdragas brister i uppfyllandet av uppförandekoden arbetas det enligt en åtgärdsplan. Leverantören stängs tillfälligt av en månad från inköp, "läggs i fryslådan". Under den månaden får de inga order, men leverantörens ledning får en månad på sig att rätta till bristerna. Tanken är att jobba för en process och ge leverantören en möjlighet att jobba med förbättringar. Informanten menar att skall man ta ett etiskt ansvar, är det en bättre väg. Men om det inte finns en trovärdig föresats att arbeta för att klara kraven på uppförandekoden, stängs leverantören av från inköp, även om de är stora.

Ambitionen är att granskningarna kan komma att innebära mindre inspektion och alltmer få en prägel av uppföljning. Inspektörernas funktion kan då utvecklas till en coachande roll, där leverantören får stöd i hur han kan jobba med förbättringar, genom regelbundna träffar och fokus på riskområden.¹²⁰

Informanten¹²¹ anser att långsiktiga relationer är såväl en etisk som en kostnadsfråga och en tidsfråga när det gäller att etablera nya leverantörer samt få dem att förstå vilka krav KappAhl ställer. Det kan ta en tid innan leverantören har förstått och implementerat de kraven som företaget ställer. När det handlar om uppförandekoder, händer det att leverantörer upplever att det blir en oöverkomlig kostnad, som de inte vågar sig på. Det finns dock mycket som kan göras till en början som inte kostar, men som ändå leder till förbättringar. Leverantörer ges en chans att börja på en enklare nivå för förbättringar av arbetsvillkor och -förhållanden. När

tredje parts granskningar med hjälp av revisionsfirmor och resultaten samlas i en databas . Källa: Business Social Compliance Initiative, BSCI (2012<http://www.bsci-intl.org/about-bsci>)

¹¹⁹ Eva Kindgren

¹²⁰ Ibid

¹²¹ Ibid

leverantören upplever att det leder till större trevnad, händer det ofta att de börjar förstå ändamålet med uppförandekodens innehåll, varpå kraven kan ökas allteftersom.

Sammanfattning privat närings liv

Etisk upphandling inom privat näringsliv är en del av företagets CSR-strategi. I fallet KappAhl sker det genom att företaget ställer krav på att leverantörer arbetar efter den uppförandekoden företaget har utvecklat.

I slutet av 1990-talet påverkades KappAhl av att NGO uppmärksammade odrägliga arbetsförhållanden i låglöneländer, där bland annat klädföretagen hade sina leverantörer för produktion. Många multinationella företag började anta uppförandekoder. KappAhl antog sin första uppförandekod 1997, vartefter de har vidareutvecklat den allteftersom. Intressenter ses som viktiga aktörer varför företaget arbetar med sin CSR-strategi och vill utveckla etisk upphandling med leverantörer. Interna intressenter, såsom kunder, kollegor (anställda) och investerare är av vikt för företagets överlevnad. Men de interna intressenterna påverkas av de externa intressenterna såsom media och NGO, som har en opinionsbildande funktion i samhället.

I fallet KappAhl agerar företaget med sina leverantörer direkt, de har egna inspektörer i landet som godkänner och graderar fabrikerna efter de uppförandekoderna som företaget utvecklat. I första hand är det uppfyllande av uppförandekoden som kravs för att kunna bli leverantör åt KappAhl. Därefter kommer andra faktorer in som pris och kvalitet. Kontrakt skrivs mellan företaget och leverantören. Inspektioner görs årligen, med kontinuerliga uppföljningar däremellan.

KappAhls ambition är att arbeta för en process för att åstadkomma förbättringar. Leverantörer som inte motsvarar deras förväntningar stängs inte av för gott i första hand utan de ges en chans att åtgärda de bristerna som upptäcks vid revision. Företaget önskar bygga långsiktiga relationer som påverkar att förbättra arbetsförhållanden.

Att arbeta med etisk upphandling är inget som är reglerat genom lag och är ett frivillig åtagande inom privat näringsliv. Däremot finns det många lagar och regler att följa. KappAhl vill göra mer än att bara följa lagar och regler och vill driva en positiv utveckling i sitt etiska ansvar i kontakt med leverantörer. Genom att samverka med andra företag och organisationer får de inspiration, stöd och vägledning, som underlättar att driva processen mot att ta etiskt ansvar i upphandling.

En reglering anses inte vara ett effektivt sätt att genomföra etisk upphandling. Problem med regler är att dessa behöver följas upp. I dagsläget finns det gott om regler men det råder brist på system för uppföljning framförallt i lågländer där produktion sker. Det som däremot kan vara betydelsefullt är att påverka regeringen såväl i Sverige, som i låglöneländer som t.ex. Bangladesh att arbeta för att höja minimilön. En annan viktig faktor som nämns av Swedwatch är att värna om uppförandekoden som främja fackliga rättigheter och kollektiv förhandlingar i produktionsländerna. Uppförandekoder är en väg mot förbättrade arbetsförhållanden och arbetsvillkor, men det är svårt att följa upp dem genom enstaka revisioner. Uppförandekoder tillsammans med facklig aktivitet som stöds av företag och stat skulle stödja en process som driver utveckling mot förbättrade arbetsvillkor såväl inifrån som utifrån.

6. Diskussion

I detta kapitel återkopplas studiens syfte och frågeställningar. Min avsikt är att visa på tänkbara förklaringar till funna likheter och skillnader mellan offentliga företag och privat näringsliv, när det gäller etiskt ansvar i leverantörskedjan. Jag vill även föra en diskussion kring på vilket sätt etisk upphandling innebär en påverkanskraft på arbetsförhållandena i låglöneländer. Slutligen kommer jag att göra en återkoppling min hypotes, om den lagstadgade regleringen av etisk upphandling inom offentlig sektor kan vara effektivare än det frivilliga ansvar som gäller för privat näringsliv samt ge förslag till vidare forskning.

Uppsatsens syfte är att beskriva och förklara likheter och skillnader mellan offentlig upphandling och privat näringsliv i avseende på processen att ta etiskt ansvar i leverantörsleden. Jämförelsen avser den mer lagbundna *regleringen, uppföljningen och kontrollen* av etisk offentlig upphandling och det motsvarande frivilliga ansvaret inom ett privat multinationellt företag.

Frågeställningarna lyder:

1. Vilka likheter och skillnader finns det mellan offentlig verksamhet och privat näringsliv gällande det etiska ansvar som kommer till uttryck i *regler, direktiv och policys* för offentlig upphandling, respektive företagens uttalade *frivilliga ansvar* genom uppförandekoder?
2. Hur sker den offentliga verksamhetens respektive privata företags *implementering* av etisk upphandling och *uppföljning och kontroll av ställda krav*?
3. Vilka tänkbara förklaringar finns till funna likheter och skillnader?

Min hypotes: Min avsikt var även att med hjälp av följande hypotes testa om en reglering ger en starkare påverkan i att krav ställs och ger effekt på förbättrade arbetsvillkor globalt:

En reglering med krav på etiska hänsyn som först måste uppfyllas innan det ekonomiska intresset vid offentlig upphandling innebär en starkare påverkan för etiskt ansvar genom att den är lagreglerad och står under offentlig politisk kontroll till skillnad från revisionen i privat verksamhet.

Komparation mellan offentlig och privat etisk upphandling

Frågeställning 1 handlar om likheter och skillnader finns det mellan offentliga företag och privat näringsliv. Jag presenterar först i korthet de mest framträdande *likheter* och *skillnader* som jag analyserat inom studien. De påträffade likheter och skillnader kommer jag sedan att vidareutveckla och diskutera senare i diskussionen.

Likheter

Inom offentlig verksamhet och privat näringsliv finns några likheter i strukturen runt verksamheterna. Externa aktörer som Swedwatch (NGO) har allt större betydelse för såväl privat näringsliv som offentlig verksamhet, som innebär en *påverkan på intressenter*. Såväl offentlig verksamhet och privat näringsliv påverkas av olika *händelser*, men de som lyfts fram är av olika slag. Båda berörs dock av de etiska förhållandena som arbetare i låglöneländer arbetar under, såsom långa arbetsdagar och bristande övertidssystem.

Båda verksamheter arbetar för en *dialog med leverantörer* där de önskar främja en positiv process. *Stöd* och inspiration erhålls i *samverkan* med andra aktörer i samma situation, där aktörerna dela erfarenheter, utveckla kunskap och hitta gemensamma lösningar på problem. I båda verksamheter skrivs *kontrakt* med leverantörer där krav ställs att arbeta efter uppförandekoder som främjar mänskliga rättigheter i arbetslivet. I såväl privat näringsliv som offentlig verksamhet har upphandlande enheter att förhålla sig till *lagar och regler*.

Skillnader

En strukturell skillnad mellan offentlig upphandling och privat näringsliv är att KappAhl valt att *samverka med konkurrenter* och genom den internationella medlemsorganisationen BSR. Det som skiljer verksamheterna åt är att KappAhl tar hjälp av andra multinationella företag och genom sitt medlemskap i BSR får företaget en större internationell dimension av perspektiv när det gäller interaktion med andra. Inom offentlig verksamhet finns det än så länge några få aktörer som tillsammans aktivt söker olika vägar och modeller för att hantera etisk upphandling. 49 svenska kommuner har tecknat avtal för uppföljning och kontroll av etiska krav och det återstår att följa utvecklingen huruvida det blir fler som vill ansluta sig. En annan skillnad är att offentlig upphandlande enheter har ej möjlighet att anställa inspektörer ut i världen och det är ej möjligt för offentlig verksamhet att etablera långsiktiga relationer, tack vare LOU.

Det finns ett antal skillnader i genomförande. Inom privat verksamhet innebär etisk upphandling ett *frivilligt åtagande*, medan inom offentlig verksamhet är etisk upphandling mer styrd av LOU och kommuners upphandlingspolicys. En annan viktig skillnad är att en verksamhet som KappAhl har *direkt kontakt* med leverantörer i produktionsländer, där de arbetar efter en *egen uppförandekod* och med *egna inspektörer*. Inom offentlig verksamhet sker färre revisionsuppdrag genom *externa aktörer*. Inom privat verksamhet sker revision på all produktion. En standardisering av *hantering av avvikelser* är något som står i ett första skede inom offentlig verksamhet. Just nu pågår det en upphandling mellan aktörer som får uppdraget att komma med förslag på standardisering. Det är i dagsläget inte klart. KappAhl, däremot, har sedan en längre tid ett graderingssystem, där leverantörer utvärderas i hur väl de uppfyller uppförandekoden. Upptäcks brister vid en inspektion ges de en chans att åtgärda bristerna inom en viss tid. Under den tiden får de inga order. I sämsta fall avslutas relationen. Det är ett sätt att visa att det blir en konsekvens av att slarva med det förtroende som KappAhl önskar bygga upp. Inom offentlig verksamhet blir det negativa konsekvenser för kommuner om avtal sägs upp, därför undviks uppsägning av avtal i möjligast mån. Inom offentlig verksamhet är upphandlande enheter dessutom bundna till LOU, som gör att avtal inte får lov att löpa mer än fyra år, inklusive ett års förlängning. Det innebär en svårighet att främja långsiktiga relationer med leverantörer.

För att tydliggöra likheter och skillnaderna illustreras dessa i följande modell (figur 7), där skillnaderna visas i röda versaler. De faktorer som visas i röda versaler finns i privata företags etiska upphandling och saknas i offentlig verksamhet. Modellen är en sammanslagning av

figur fyra och fem i resultatdelen. Modellen visar tre huvudfaktorer, med underliggande faktorer där skillnader och likheter kan jämföras mellan offentlig verksamhet och privat näringsliv.

Figur 7, Modell för jämförelse av offentlig verksamhet med privat näringsliv.

Etisk upphandling/inköp

	Struktur	Genomförande	Kontroll/Revision
Offentlig verksamhet	Påverkan av intressenter Händelser Samverkan Kunskap	Lagen LOU, texter, policys Lagar och regler och relevans Stöd och vägledning Krav ställs på uppförandekod Kontrakt	Kontakt med leverantörer Extern revision Hantering av avvikelser
Privat näringsliv	Påverkan av intressenter Händelser Kunskap Samverkan MED KONKURRENTER MED I MEDLEMSORGANISATION	FRIVILLIGT ÅTAGANDE , texter, policys Lagar och regler DIREKT kontakt med leverantörer EGEN UPPFÖRANDEKOD Kontrakt	PÅ ALL PRODUKTION SKER REVISION INTERN REVISION + extern revision Hantering av avvikelser FRÄMJAR LÅNGSIKTIGA RELATIONER

Implementering av etisk upphandling och uppföljning och kontroll av ställda krav

Frågeställning 2 handlar om hur *implementering* av etisk upphandling sker samt på vilket sätt *uppföljning och kontroll av ställda krav* sker, vilket i detta sammanhang även kallas revision. Den offentliga myndighetens och det privata företags *implementering* av etisk upphandling sker genom att krav ställs på leverantörer att arbeta efter uppförandekoder. I Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget och SKL Kommentus Inköpscentral ställs krav på leverantörer att arbeta efter en uppförandekod enligt en bestämd mall, som anger vad som minst krävs för att kunna lämna anbud. KappAhl har arbetat fram en egen uppförandekod, som de vill att leverantörer skall följa. Revision sker genom *uppföljning och kontroll av ställda krav* genom att produktionsplatser inspekteras huruvida de lever upp till uppförandekoderna eller ej. Uppföljning sker ca en gång per år. Revision sker på olika sätt inom de olika verksamheterna, genom extern revision i offentlig verksamhet och främst genom intern revision i det privata företaget KappAhl. KappAhl väljer att sedan även utföra extern kontroll utöver den intern utförde revisionen.

Vilka tänkbara förklaringar finns till funna likheter och skillnader?

Frågeställning 3 handlar om vilka förklaringar som finns till funna likheter och skillnader mellan offentlig verksamhet och privat näringsliv gällande det etiska ansvaret. Det jag kommit fram till är att tre huvudfaktorer spelar in för att kunna förklara likheter och skillnader. Dessa tre huvudfaktorer visas i modellen (figur 7), med underliggande kategorier.

Strukturella faktorer (förutsättningar) påverkar hur implementering och *genomförande* (processen) sker. Ställda krav skall följas upp, genom *revision*, för att få effekt (konsekvens). Tänkbara förklaringar gällande likheter och skillnader i de olika verksamheterna är enligt mig följande, med kopplingar till tidigare forskning och teorier. Jag kommer att förklara utifrån de tre huvudfaktorerna, där de underliggande faktorer som kan ses i modellen (figur 7) kursiveras för tydlighetens skull.

Struktur

Strukturella faktorer är viktiga för att kunna genomföra etisk upphandling. *Påverkan av intressenter* har betydelse där en förväntan riktas på ett etiskt ansvar i upphandling. När det gäller offentlig verksamhet finns det ett växande intresse i att skattepengar skall förvaltas etiskt och inte enbart till lägst pris. Genom Swedwatch engagemang väcktes en samhällsdebatt, där upphandling ses som en viktig möjlighet till påverkan att förbättra arbetsförhållanden i låglöneländerna. NGO (Swedwatch) spelar en viktig roll för såväl privat företag som offentlig verksamhet, då de visar på de produktionsförhållandena i låglöneländer som varorna tillverkas under, som Leire och Mont har pekat (2008) på i sin studie. I slutet på 1990 talet riktades uppmärksamheten mot multinationella företag som bidragit till att KappAhl börjat utveckla uppförandekoder för att realisera etisk upphandling. I mitten på 2000-talet väcktes uppmärksamhet mot offentlig verksamhet, vilket gjorde att tjänstemän reagerade och önskade genomföra etisk upphandling. Det blev i likhet med privat verksamhet en reaktion, såsom Clarksons (1995) har beskrivit, som fick offentlig upphandlande enheter att anpassa sin strategi mot etisk upphandling. Privat verksamhet har däremot kommit i gång tidigare och fått försprång i genomförandet av etisk upphandling (Leire och Mont, 2008) och offentlig upphandling är därför än så länge mindre utvecklad. De närmaste interna intressenterna kring offentlig upphandling kan sägas vara engagerade tjänstemän, politiker, avopare, och samhällsmedborgare. Det är dessa aktörer som påverkar varandra till att etisk upphandling skall prioriteras. I Göteborg Stad Upphandlingsbolaget ses etisk upphandling som en naturlig handling, något de är stolta över och har fått ett tydligt mandat i.

Händelsen i form av en lagändring i LOU har betydelse. Lagändringen är en följd av en debatt om etisk upphandling som förts, inte bara i Sverige utan även inom EU, som påverkat EU-direktiv, som i sin tur påverkar hur lagen formuleras i Sverige. 15 juli 2010 trädde lagändringen i kraft där upphandlare uppmanas att ta etisk hänsyn där det är möjligt. Lagändringen påverkar genom att lagtexten numera anger att etiska krav ”bör ställas”, mot den tidigare formuleringen ”får ställas”.

Händelsen, dvs. lagändringen medförde även möjligheten att bilda inköpscentral, vilket inte fanns före lagändringen, vilket innebär en möjlighet att genom SKL Kommentus Inköpscentral samordna etiska inköp. Framförallt innebar bildandet av SKL Kommentus Inköpscentral en möjlighet att starta projektet för uppföljning och kontroll av etiska krav som underlättar genomförandet att ställda krav följs upp. Projektet innebär skapande av gynnsammare förutsättningar för upphandlande enheter att på ett flexibla sätt kunna genomföra etisk upphandling tillsammans med andra.

Samverkan med andra aktörer i exempelvis referensgrupper innebär att *kunskap* och erfarenheter byts ut och underlättar implementeringen.

Det finns en del likheter med det privata företags *implementering* av etisk upphandling. Strukturella faktorer spelar även hos KappAhl en roll vid implementering. Det finns ett

intresse hos ledningen att arbeta med etisk upphandling, för att leva upp till *intressenternas* förväntningar på ett etiskt ansvar. KappAhl's ledning frigör därmed resurser, dels för att etisk upphandling anses vara angeläget för företagets anseende och dels för att KappAhl vill ta sitt etiska ansvar, i enlighet med Carrolls (1991) ansvarspyramid tredje etiska och fjärde filantropiska nivå. *Händelser* påverkar genom att fokus riktas på ett etiskt ansvar, men på KappAhl handlar det dock inte om lagändring utan mer om att NGO uppmärksammar arbets- och levnadsförhållandena för arbetarna i fabrikerna i låglöneländerna. Exempelvis släppte Swedwatch under maj månad (2012) sin senaste rapport om levnadsförhållanden i relation till minimilöner. I samband med sådan uppmärksamhet sker det ständiga diskussioner med Swedwatch (NGO) och fack och företaget strävar efter att påverka mot förbättrade arbetsvillkor och levnadslöner.

Företagets reaktion kan jämföras med Clarksons (1995) Stakeholder Theory och RDAP skala, där företaget anpassar sin strategi i allt högre utsträckning för att motsvara eller gå utöver intressenternas förväntningar. *Samverkan* med aktörer i samma situation underlättar implementeringen och kunskap kring hur etisk upphandling kan genomföras. En förklaring till likheten varför såväl privat som offentlig verksamhet interagerar med erfarna aktörer är att verksamheterna söker kunskap och erfarenhet genom andra. En viktig skillnad utgörs dock av det faktum att KappAhl får ett mer internationellt utbyte med såväl konkurrenter och andra multinationella företag (genom medlemsorganisationen BSR) och därmed annorlunda förutsättningar än svenska offentlig upphandlande enheter.

Genomförande

Genomförande faktorer, den andra huvudfaktorn i modellen, handlar inom offentlig verksamhet om att LOU bidrar med en reglering, som uppmanar till etisk upphandling. Lagen är ej tvingande utan bidrar i stället till att underlätta implementeringen med hjälp av texter, såsom lagtext i *LOU och upphandlingspolicys*. Lagen innebär däremot att noggranna rutiner skall följas, för att värna om rättvis konkurrens. För KappAhl handlar etisk upphandling om ett *frivilligt åtagande*, vilket innebär att de genomför etisk upphandling på det sätt de finner lämpligt. Men företag har såväl ett ekonomiskt och ett lagligt ansvar, liksom offentliga upphandlande enheter har ett ekonomiskt och lagligt ansvar (*lagar och regler skall följas*), vilket kan kopplas till de två nedersta nivåer i Carrolls (1991) ansvarspyramid. Dilemmat med Carrolls (1991) ansvarspyramid, tycker jag att Carroll inte problematiserar rangordningen. Varför ser pyramiden ut som den gör, kan man fråga sig. Jag ifrågasätter inte att det ekonomiska ansvaret är av grundläggande betydelse och att lagar och regler skall följas, men figuren kunde lika gärna fått en annan form om Carroll eller någon annan präglats av andra grundläggande värderingar och normer. Carrolls perspektiv har präglats av en amerikansk syn. Dagens samhällsopinion inom Europa skulle möjligen kunna ge modellen en rakare form, där det etiska ansvaret väger minst lika mycket som det ekonomiska och lagliga ansvaret. Detta kan, enligt mig, ses utifrån det perspektiv att etiska krav genom uppförandekoder går före lägst pris vid upphandlingar, vad gäller de verksamheter som studerats i föreliggande studie.

En skillnad mellan offentlig och privat verksamhet, när det gäller genomförandet av etisk upphandling, finns i att staten har en viss påverkan inom offentlig etisk upphandling genom att *stöd och vägledning* erbjuds genom Miljöstyrningsrådet som delvis är ett statligt organ. Förklaringen ligger i att staten uppmanar offentliga enheter att ta etisk hänsyn och behöver därmed även ge stöd att kunna genomföra etisk upphandling, vilket kan kopplas till Leire och Monts (2010) tredje steg i deras modell för implementering av Socially Responsible

Purchasing: att tillämpa säkerställandet av praxis. En annan skillnad är att offentlig verksamhet ställer krav på att leverantörer skall arbeta efter en *uppförandekod*, medan KappAhl har utvecklat sin egen. En förklaring är att LOU medför att avtal skall vara proportionella, dvs. krav kan ställas för de varor som avtalet gäller, men inte för övrig verksamhet. Där har däremot privata företag en fördel, då de kan ställa de krav de vill, genom det frivilliga åtagande. Båda verksamheter skriver emellertid *kontrakt* med leverantörer, där leverantörer måste gå med på att revision (som innebär uppföljning av uppförandekoder) kommer att tillämpas. Förklaringen ligger i att en insikt finns i båda verksamheter att krav på uppförandekoder har lite eller ingen effekt om de inte skrivs under av leverantörer och följs upp med jämna mellanrum. Detta kan kopplas till Leire och Monts (2010) fjärde steg i deras modell för implementering av Socially Responsible Purchasing: hantera leverantörsrelationer.

Kontroll/Revision

Revision, den tredje huvudfaktorn i min modell, handlar som sagt om att följa upp och kontrollera om produktionsplatserna (leverantörer) lever upp till uppförandekodernas villkor, vilket båda verksamheter har för avsikt att göra. Det finns dock en väsentlig skillnad. Offentlig upphandlande enheter står ett steg längre bort från produktionen i leverantörsleden. I offentlig upphandling sker *kontakt med leverantörer* som i sin tur har kontakt med sina underleverantörer, medan KappAhl har direkt kontakt med sina produktionsplatser och även egna anställda på plats som kontrollerar order. Offentlig upphandling tillämpar liknande rutiner i kontakt med leverantörer, men de kan aldrig komma så nära produktionen, genom att inga anställda placeras utomlands och *inga långsiktiga relationer* kan byggas, tack vare att LOU begränsar avtal till maximalt fyra år. På KappAhl sker revision på all produktion med hjälp av egna inspektörer (intern revision). Offentlig upphandling väljer ut de produktionsplatser som utgör riskområden, där eventuella missförhållanden kan finnas. Extern revision köps då in genom upphandling, i samverkan med andra offentliga verksamheter. Även Leire och Mont (2010) hade observerat olika varianter för tillämpning av revision i sin studie. Förklaringen till skillnaderna mellan privat och offentlig verksamhet ligger dels i att revision är kostsam och dels för att det för offentlig verksamhet inte är realistiskt att tillämpa revision genom egna inspektörer ut i världen. När det vid revision uppdagas *avvikelser* från uppförandekoden har KappAhl ett redan utarbetat system som behandlar vilka konsekvenser leverantörer har att räkna med och hur det hanteras. Där har KappAhl en starkare intern kapacitet (steg fem i Leire och Monts, 2010, modell), i hur genomförandet av uppförandekoder faktiskt leder till påföljder om de inte uppfylls. Förklaringen till skillnaderna mellan privat och offentlig verksamhet ligger även i att offentlig verksamhet precis står i startgroparna, genom SKL Kommentus Inköpscentralens pågående upphandling av skapande av mall för hantering av avvikelser och ännu inte har etablerat en tydlig konsekvensmodell.

Såväl offentlig verksamhet som privat näringsliv berörs av de etiska förhållandena som arbetare i låglöneländer arbetar under, såsom långa arbetsdagar och bristande övertidssystem. För att krav på uppförandekoder skall ha en effekt, skall dessa följas upp. Tack vare SKL Kommentus Inköpscentral har revision blivit en billigare och enklare angelägenhet för offentlig upphandling genom samordning och upphandling av revisionsuppdrag. KappAhl tillämpar årlig kontroll av all produktion. Företaget har dessutom ett inarbetat system som innebär konsekvenser för leverantörer i form av avstängning från inköpsorder om avvikelser upptäcks. Leverantörer ges dock en chans till förbättring för att främja en positiv process. SKL Kommentus Inköpscentral håller för tillfället på med upphandling av standardförslag som innebär vilka konsekvenser det blir vid avvikelser. Uppförandekoder är en väg mot

förbättrade arbetsförhållanden och arbetsvillkor, men det är svårt att följa upp dem genom enstaka årliga revisioner, menar Egels-Zandén (2007). Oavsett vem som gör revisionen, kan förhållandena uppfylla villkoren vid inspektion, men en vecka senare kan det finnas brister. Båda verksamheter arbetar däremot för en *dialog med leverantörer* där de önskar främja en positiv process, där leverantörer förstår varför det finns krav på uppförandekoder. Möjligheten av häva avtal är däremot svårare inom offentlig upphandling, eftersom KappAhl har längre avtal med flera leverantörer. Inom offentlig upphandling väljs hellre att avtalet inte förlängs, än en abrupt hävning av avtal.

Etisk upphandling och dess påverkanskraft på arbetsförhållandena i låglöneländer

Min avsikt var även att med hjälp av min hypotes testa om en reglering ger en starkare påverkan i att krav ställs och ger effekt på förbättrade arbetsvillkor globalt. Innan jag kommer in på om reglerad offentlig upphandling kan vara effektivare än det frivilliga ansvar som gäller för privat näringsliv i nästa avsnitt, vill jag föra en diskussion kring några intressanta aspekter som kommit fram genom studien och vilka jag anser har betydelse i sammanhanget.

En anledning varför produktion av många varugrupper sker i låglöneländer och företag lägger sina order hos de leverantörer, är just för att lönerna är låga. Ett av problemet ligger i att regeringen i exempelvis Bangladesh har satt minimilönerna på en låg nivå, för att företag från rikare delar av världen skall lägga sina beställningar i landet. Vilket i sin tur bidrar till ökat tillväxt och fler arbetstillfällen, enligt Magnusson och Norén (2003). Tack vare arbetet med uppförandekoder bidrar företagen med förbättrade arbetsförhållanden i fabriken. Men de låga lönerna och en stigande inflation, gör att arbetarna behöver arbeta orimligt många timmar, vilket de vill för att kunna klara sitt uppehälle. Långa arbetsdagar är vanliga, intygar Egels-Zandén (2007). Företag har möjlighet i samverkan med andra att påverka staten i lågländer, för att arbeta för bättre levnadsvillkor genom höjda minimilöner till rimlig levnadslön i takt med inflation. Jag ställer mig tveksam till om offentliga upphandlande enheter har samma möjlighet i dagsläget att påverka arbets- och lönevillkoren, då det än så länge är få som aktivt ställer etiska krav genom uppförandekoder. Av ca 270 kommuner i Sverige är det 49 kommuner som har tecknat avtal med SKL Kommentus Inköpscentral för uppföljning och kontroll av etiska krav. Sedan har visserligen två tredjedelar av landstingen antagit en uppförandekod som leverantörer skall leva upp till, enligt Fair Trade Centers kartläggning, som nämndes i inledningen. Det vore intressant att följa utvecklingen. Informanten på Swedwatch påpekade däremot att arbetet med uppförandekoder inte räcker utan effektivitet till förbättrade arbetsvillkor uppnås tillsammans med facklig aktivitet som stöds av företag och stat, vilket även Egels-Zandén (2009) poängterade. Facket nämns varken inom Clarksons (1995) intressenteori eller Carrolls (1991) teoretiska syn på CSR. Facket har en funktion och intresse (stake) i företaget genom att försvara de anställdas intressen, menar Egels-Zandén (2009). Facket motarbetas dock på många sätt i lågländerna. En viktig faktor, säger Swedwatch informant, är därför att värna om uppförandekoden som främja fackliga rättigheter och kollektiv förhandlingar i produktionsländerna. Det gäller för såväl privat näringsliv som offentlig verksamhet. Vidare forskning skulle kunna stödja det påståendet, att ett samarbete mellan NGO, fack och företag ger bäst effekt på arbetsvillkor i låglöneländer och hur samarbetet kan bedrivas.

LOU ger en dock en *möjlighet att påverka* leverantörer att arbeta med sitt CSR-arbete. Genom att LOU numera anger en uppmaning, dvs. en reglering, åt upphandlande enheter att ställa etiska krav där det är möjligt, har upphandlande enheter fullt mandat att ställa krav på att

leverantörer skall arbeta efter uppförandekoder. I Göteborg Stad Upphandlingsbolaget och SKL Kommentus Inköpscentral är det i referensgruppen, som formulerar kravspecifikationen för varuinköp, bedömningen görs om det är relevant att ställa etiska krav. Lagtexten och policys reglerar genom påbud, vilket underlättar i kontakt med leverantörer och kommuninvånare att förklara varför etiskt krav ställs. Jag tolkar genom studien att det är viktigt att kommunledning och därmed styrelseledning tydligt visar att upphandlare skall arbeta aktivt med att genomföra etisk upphandling och att resurser friställs. Kommuner styrs av politiker som väljs av kommuninvånarna. Nationella regler gäller, men kan göras mer distinkt genom politiska beslut, till exempel att lägga till förbud mot att handla med producenter i diktaturer. Upphandlare behöver stöd och vägledning genom sina ledare, få inspiration och kunskapsutbyte genom andra som har kommit längre i sin process och resurser i form av tid och verktyg. Miljöstyrningsrådet är statens organ, där upphandlande enheter kan få stöd, vägledning och mallar. Det finns en struktur för samverkan, via referensgrupper och genom SKL Kommentus Inköpscentral. Vid jämförelse med KappAhl, som tillhör privat näringsliv privat där etisk upphandling är ett frivilligt ansvar enligt Schiller (2011) och Magnusson och Norén (2003), har företagets ledning ett intresse i att utveckla sitt CSR-arbete, och därmed etisk upphandling med hjälp av uppförandekoder. KappAhls ledning är mån om att ge mandat och resurser, så att arbetet kring etisk upphandling ständigt skall utvecklas. Det ges resurser och det sker utbyte med andra företag, bland annat genom medlemsorganisationen BSR. Intresset att utveckla etisk upphandling bottnar i att viljan att uppfattas som ett ansvarsfullt företag, av alla de intressenter som företaget omges av (Clarkson 1995, Carroll 1991, Leire och Mont 2008). Jag anser att offentliga upphandlare har genom regleringen ett mandat att ställa krav, men inte samma drivkraft utifrån KappAhls perspektiv mot sina intressenter.

LOU innebär även ett hinder i att bygga långsiktiga relationer, eftersom LOU begränsar avtal till maximalt fyra år, därefter skall avtal konkurrensutsättas igen. Utifrån ett CSR- perspektiv kan det ses som ett dilemma då långsiktiga relationer med leverantörer gynnar arbetet med att bygga upp bättre arbetsförhållanden. KappAhl har däremot strategier och graderingssystem samt ambitionen att arbeta för långsiktiga relationer. Det den offentliga upphandlaren kan göra är att påverka avtalsleverantören att arbeta långsiktigt och motverka missförhållanden i produktion. Offentlig verksamhet kan sägas vara en viktig intressent för avtalsleverantören som påverkar hur företagen väljer att lägga upp sin CSR-strategi (Clarkson 1995).

Återkoppling till hypotesen samt förslag till vidare forskning

I början av uppsatsen ställde jag upp en hypotes, för att pröva om reglering inom offentlig verksamhet innebär en starkare påverkan än privat verksamhets frivilliga åtagande av etisk upphandling:

En reglering med krav på etiska hänsyn som först måste uppfyllas innan det ekonomiska intresset vid offentlig upphandling innebär en starkare påverkan för etiskt ansvar genom att den är lagreglerad och står under offentlig politisk kontroll till skillnad från revisionen i privat verksamhet.

För privat näringsliv innebär etisk upphandling ett frivilligt åtagande, medan för offentliga upphandlare är det reglerat genom lag (som en uppmaning att ställa etiska krav). Däremot finns det många andra lagar och regler att följa, som gäller för såväl offentliga upphandlare, som privata företag. Frågan är om reglering skulle kunna innebära en starkare påverkan på etiskt ansvar genom tillämpning av uppförandekoder i leverantörskedjan? Den uppfattningen

jag har fångat upp inom studien är å ena sidan att inom privat näringsliv anses reglering inte vara ett effektivt medel, det finns gott om lagar och regler. Regler och krav som inte följs upp tenderar att nonchaleras. Medan ett frivilligt engagemang som gagnar det egna företaget i längden, genom att uppfattas som ett ansvarsfullt företag, driver KappAhl att arbeta med sin CSR strategi (Clarkson 1995 och Carrol 1991). Å andra sidan ser de som står i offentlig upphandling regleringen som ett stöd. Det är en bestämd uppfattning hos politiker som förmedlas genom lagen och policys ner till tjänstemän, som inte behöver försvara sitt ställningstagande gentemot intressenter som främst ser till den ekonomiska sidan. En reglering räcker däremot inte enbart, anser jag, utan politiker och ledning behöver se till att resurser finns för att kunna genomföra regleringen.

Jag anser inte att ovannämnda hypotes håller, eftersom det finns fler faktorer som talar för företaget KappAhls starkare påverkan gällande etisk upphandling och bör därför avvisas vad gäller föreliggande studie. Den största faktorn ligger i att regleringen genom LOU förhindrar att verka för långsiktiga relationer. En annan faktor är att privat näringsliv har kommit längre i sin process och därför är det svårt att presentera en rättvisande jämförelse. En tredje faktor som spelar in och innebär en stark drivkraft är att det privata företaget är mer beroende av sitt goda rykte gentemot sina interna intressenter, framför allt kunder och investerare, än offentlig verksamhet. Företaget KappAhl är därför i större utsträckning mån om att undvika negativ uppmärksamhet som förmedlas via media och NGO, som bildar opinion.

Däremot, anser jag, kan i framtida studier hypotesen prövas i fler undersökningar som är representativa. Föreliggande studie är begränsad och därmed inte representativ, eftersom endast ett privat företag har undersökts och endast en kommun, Göteborgs Stad, på den offentliga sidan. Det vore intressant att se hur framtiden påverkas av vilka resurser det offentliga vill lägga på att göra sin upphandling till en förebild. För att ta ett exempel, har i Nederländerna genomförts ett regeringsbeslut och där etisk offentlig upphandling har kommit längre. (Miljöstyrningsrådets rapport 2012:8)

Denna studie har gjorts med organisationer som arbetar aktivt med etisk upphandling och anses vara goda förebilder. Det skulle vara intressant i vidare forskning att se vad som utgör ett hinder eller drivkraft för andra kommuner att jobba med etisk upphandling. Kan politiska drivkrafter ha betydelse för huruvida etisk upphandling genomförs? Det finns inte mycket forskning på området, men det är många som har visat intresse för etisk offentlig upphandling. I de 49 kommunerna, som skrivit avtal med SKL Kommentus Inköpscentral kring uppföljning och kontroll, har etiska krav börjat ställas, eftersom de därmed också har behov av att följa upp dessa krav. Vidare forskning skulle kunna belysa vad som hindrar och vad som driver kommuner att ställa etiska krav i upphandling. Kan kommunernas politiska styre ha en inverkan? Följande hypotes skulle i följande studier kunna prövas: Kommunernas politiska styre påverkar intresset och engagemanget för etisk upphandling.

Slutsats

De slutsatser som jag genom studien drar är att det finns ambition i såväl offentlig verksamhet som i det privata företaget KappAhl att tillämpa etisk upphandling, med hjälp av att krav ställs att leverantörer skall arbeta efter uppförandekoder, för att påverka i riktning mot förbättrade arbetsvillkor för de arbetarna där produkter tillverkas. SwedWatch (NGO) har väckt uppmärksamhet kring etisk upphandling i såväl offentlig som privat näringsliv, där dock privat näringsliv tidigare har blivit uppmärksammat och därmed tidigare börjat anpassa sina

strategier. Privat näringsliv har också en annan drivfaktor genom att företaget är i högre grad beroende av sina intressenter, exempelvis medvetna kunder och investerare.

Båda verksamheterna styrs av några olika strukturella faktorer som är av betydelse för genomförandet av etisk upphandling. Offentlig upphandling styrs av Lagen om Offentlig Upphandling, som innebär å ena sidan en uppmaning till etisk upphandling och även en möjlighet till samordnad upphandling, sedan lagändringen 2011. Lagen innebär å andra sidan ett hinder för långsiktiga relationer genom att avtal inte får löpa längre än fyra år. Privat näringsliv har här en annan förutsättning för sitt CSR-arbete genom att antagande av uppförandekoder är frivilligt. Därmed kan det privata företaget anpassa sina strategier efter vad de anser fungerar bäst och har möjlighet att bygga långsiktiga relationer med leverantörerna. Det privata företaget har härmed större möjlighet att komma närmare sina producenter och kontrollera att deras villkor efterlevs genom uppföljning och kontroll (revision). Genom en dialog med producenterna arbetas det sedan för långsiktiga förbättringar.

Likheterna mellan offentlig och privat etisk upphandling förklaras alltså genom att båda verksamheterna påverkas av händelser samt olika intressenters förväntningar, som driver verksamheterna till att ta ett etiskt ansvar. Båda verksamhetstyperna samverkar med andra aktörer med i samma situation, vilket underlättar genomförande av etisk upphandling. Privat verksamhet har däremot andra förutsättningar för genomförande och revision, som underlättar att bygga långsiktiga relationer med leverantörer. *Skillnaderna* mellan offentlig och privat verksamhet förklaras genom att regleringen genom LOU å ena sidan innebär ett mandat att krav bör ställas, men å andra sidan ett hinder för att etablera långsiktiga relationer, vilket det studerade privata företaget har möjlighet till genom det frivilliga åtagande. LOU innebär en däremot en *möjlighet att påverka* leverantörer att arbeta med sitt CSR-arbete.

Genom denna studie har jag kommit fram till att offentlig upphandling har en stor nackdel i att LOU hindrar långsiktiga relationer genom kortvariga avtal, detta för att främja konkurrens inom EU. Men om man ser till arbetet för en process att påverka leverantörer att ta etiskt ansvar, så ger regleringen ändå en påverkansfaktor och en uppmaning till offentliga verksamheter att börja ställa krav på sina leverantörer att jobba efter uppförandekoder. Till följd därav blir det fler som tillämpar etiskt ansvar och ju fler som tillämpar etiskt ansvar, ju starkare blir påverkanskraften på förbättrade arbetsvillkor globalt.

7. Referenser

Backman, Jarl (2008) *Rapporter och uppsatser*. Studentlitteratur. Danmark: Narayana press

Bamber, Greg J, Lansbury, Russell D & Wailes, Nick (eds), *International Comparative Employment Relations. Globalization and the developed market economies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage 4th edition, 2004, Introduction, pp 1-35.

Bjurling Kristina (2007) *Vita rockar och vassa saxar*. Swedwatch
<http://www.fairtradecenter.se/sites/default/files/Vita%20rockar%20och%20vassa%20saxar..pdf>, hämtad 2012-04-23

Bjurling Kristina och Wong Staphany (2008) *Improving Working Conditions at Chinese Natural Stone Companies*,
Swedwatch, SOMO, IHLO, (Uppdragsrapport 2008.01.17)
http://www.Swedwatch.org/sites/www.Swedwatch.org/files/rap-Swedwatch-stone.FINAL1_.pdf. hämtad 2012-04-23

Business for Social Responsibility, BSR (2012), <http://www.bsr.org/> hämtad 2012-05-30

Business Social Compliance Initiative, BSCI (2012), <http://www.bsci-intl.org/about-bsci>, hämtad 2012-05-30

Bruun, Niklas och Ahlberg, Kerstin (2010), *Upphandling och arbete i EU*. Rapport/Svenska institutet för europapolitiska studier, ISBN 9186107186, Volym 2010:3, 200 s.

Carroll, Archie B. (1991). The pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders. *Business Horizons* /July-Aug

Carroll, Archie B. and Buchholz Ann K. (2006). *Business and Society - Ethics and Stakeholder Management*, Sixth Edition, South-Western, Thomson

Clarkson, Max B. E. A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance. *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 1 (Jan., 1995), pp. 92-117
Published by: Academy of Management Stable URL:
<http://www.jstor.org/stable/258888>

Corbin, Juliet and Strauss, Anselm (2008). *Basics of Qualitative Research*, 3e edition. Los Angeles: Sage publications

CSR kompassen (2012): <http://www.csr-kompassen.se/> hämtad 2012-04-24

Denscombe Martyn (2009), *Forskningshandboken - för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.

Egels-Zandén, Niklas (2007) Suppliers' Compliance with MNCs' Codes of Conduct: Behind the Scenes at Chinese Toy Suppliers. *Journal of Business Ethics*, ISSN 0167-4544, 09/2007, Volym 75, Nummer 1, pp. 45 - 62

Egels-Zandén, Niklas(2009) TNC Motives for Signing International Framework Agreements: A Continuous Bargaining Model of Stakeholder Pressure. *Journal of Business Ethics*, ISSN 0167-4544, 02/2009, Volym 84, Nummer 4, pp. 529 – 547

Fair Trade Center (2012 A) <http://www.fairtradecenter.se/node/269>, hämtad 2012-03-22

Fair Trade Center (2012 B): <http://www.fairtradecenter.se/offentlig-upphandling>, hämtad 2012-03-22

Göteborgs Stad Upphandlingsbolag (2012 A): <http://www.uhb.goteborg.se/foretaget/> hämtad 2012-03-22

Göteborgs Stad Upphandlingsbolaget (2012 B)
http://www.uhb.goteborg.se/for_inkopare_inkops-_och_upphandlingspolicy/ hämtad 2012-04-03

Inköps- och upphandlings policy för Göteborgs Stad jämte kommentarer (2010)
http://www.uhb.goteborg.se/admin/bildbank/uploads/Dokument/gbg_stad_inkop_upphanling_policy_20100609.pdf, hämtad 2012-04-03

Harrison, Michael R. (2005). *An introduction to business and management ethics*. London.

Kammarkollegiet (2012 A): <http://www.kammarkollegiet.se/statensinkopscentral>. hämtad 2012-05-16

Kammarkollegiet (2012 B): <http://www.kammarkollegiet.se/om-kammarkollegiet>, hämtad 2012-05-16

KappAhl (2012): <http://www.kappahl.com/corp/Om-KappAhl1/Mode-miljo-moral/Mode-miljo-moral2/> hämtad 2012-05-03

KappAhl (2010) *CSR rapporten 2010*
http://www.kappahl.com/Documents/Miljo_o_CSR/KappAhl_CSR-rapport_2010_SE.pdf
hämtad 2012-05-03

Kakuli Anna och Risberg Viveka (2012). *A lost revolution: Rapport om textilarbetande kvinnor i Bangladesh*. Swedwatch
http://www.Swedwatch.org/sites/www.Swedwatch.org/files/sammanfattning_pa_svenska.pdf
hämtad 2012-05-11

Konkonkurrensverket (2012), *Upphandlingsreglarna - en introduktion (2012:6)*
<http://www.kkv.se/upload/Filer/Trycksaker/Infomaterial/Upphandlingsreglarna.pdf> hämtad 2012-05-22

Kvale, Steinar och Brinkmann, Svend (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur

Lagen om Offentlig Upphandling(2012 A) <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20071091.htm>
Lagen om Offentlig Upphandling(2012 B) <http://www.notisum.se/rnp/sls/fakta/a0071091.htm>
hämtad 2012-05-22

Leire C, and Mont, O. (2010) *The Implementation of Socially Responsible Purchasing. Corporate Social responsibility and Environmental Management* 1. 27-39

Lundberg, Christin och Stofkoper, Mirjam (2011). *Vilka är med och påverkar CSR i företaget? – En fallstudie av ledningens och facket syn på SKF:s CSR-arbete*. Studentrapport. Göteborgs Universitet

Magnusson, Åke och Norén, Göran (2003). *Etiska riktlinjer: affärsförutsättningar i en global ekonomi*

Miljöstyrningsrådet (2011) Uppföljningsformulär uppförandekod, <http://offentlig.csr-kompassen.se/frageformular-1>. hämtad 2012-04-04

Miljöstyrningsrådet(2012 A): <http://www.msr.se/sv/Livsmedel/Nyheter/EU-dom-om-rattvis-handel/> hämtad 2012-05-16

Miljöstyrningsrådet(2012 B): <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Juridik/> hämtad 2012-05-22

Miljöstyrningsrådet(2012 C): <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Juridik/Detta-galler-inom-EU/> hämtad 2012-05-22

Miljöstyrningsrådet (2012 D): <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Juridik/Detta-galler-inom-EU/Direktiv-200418EG/> hämtad 2012-05-22

Mont, Oxana and Leire, Charlotte.(2008). *Socially Responsible Purchasing in supply the chain: Drivers and barriers in Sweden*. Social Responsibility Journal 5 (3):388-407

Rapport 2010:8 (2010) *Kravställan och verifiering inom hållbarhet nedåt i leverantörskedjan*, rapport gjort av Swedwatch på uppdrag av Miljöstyrningsrådet. (ingen författare angiven) http://www.Swedwatch.org/sites/www.Swedwatch.org/files/msr_2010_8_0.pdf. hämtad 2012-04-04

Regeringskansliet: Proposition 2009/10:134, (Utgiven 17 mars 2010) <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/141752>. hämtad 2012-05-22

Prospects: Retail merchandiser: Job description (2011) http://www.prospects.ac.uk/retail_merchandiser_job_description.htm. hämtad 2012-05-09

Ryding, Sven-Olof, *Rapport (2012:19) Miljö- ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, Miljöstyrningsrådet (2012) Rapport, http://www.msr.se/Documents/rapporter/msr_2012_1_upphandlingsutredningen.pdf hämtad 2012-05-09

SKL Kommentus Inköpscentrals ramavtal med leverantör för revision (2011): *Uppföljandekontroll av etiska och sociala krav*, fått via e-post av Peter Svensson 3/5-2012

SKI (2012 A): <http://www.sklkommentus.se/web/uppfoljandekontroll-etiska-sociala-krav.aspx>.

SKI(2012 B): http://www.sklkommentus.se/web/forsta_revisionsrapporterna.aspx.

SKI(2012 C):

http://www.sklkommentus.se/web/40_kommuner_forst_ut_att_skapa_ett_gemensamt_system_for_samordnad_uppfoljning_av_etiska_och_sociala_krav_vid_upphandling.aspx) hämtad 2012-04-12

Schiller, Bernt (2011). *Den globala utmaningen mot företagens sociala ansvar och fackets solidaritet*. Manuskript.

Smith, Jonathan A. (ed.) (2003). *Qualitative psychology: a practical guide to research methods*. London: Sage

Swedwatch (2012): <http://www.Swedwatch.org/sv/om-oss>. hämtad 2012-04-24

Thorsell, Jerker. (2008). *Guide till etisk upphandling*, Föreningen för Rättvisemärkt, Nätverket Rena kläder och ekonomiska föreningen Genombrott, www.msr.se/.../etiska%20krav/Guide_till_etisk_upphandling.pdf: hämtad den 17/4-2012

Zetterström, Stefan(2004), *Juridiken och dess arbetssätt - en introduktion*. Uppsala: Iustus

Zita, Nina (2008), *Etiska krav i offentlig upphandling*, magisteruppsats. Göteborgs Universitet

Figurer

Figur 1. Carrolls Pyramid of Social Responsibility. Bildkälla: www.csrquest.net hämtad 2011-12-30.

Figur 2. Leire C, and Mont O. (2010)The Implementation of Socially Responsible Purchasing. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*. sida 31

Figur 3: Konkurrensvetenskapen (2012),*upphandlingsprocessen*: Upphandling: http://www.kkv.se/t/Page___4337.aspx. hämtat 2012-05-22

Figur 4 och 5: Egen konstruktion

Figur 6: Bild erhållit i samband med intervju 11/4 2012.(Eva Kindgren), inskannat.

Figur 7: Modell för jämförelse offentlig verksamhet med privat näringsliv, egen konstruktion.

Bilagor

Bilaga 1

Mall rörande etiska krav i förfrågningsunderlag, Upphandlingsbolaget (2012-03-29),

Etik, uppförandekod

Göteborgs Stad avser att öka andelen etiska inköp, i enlighet med styrande dokument som gäller för alla kommunens verksamheter. I syfte att säkerställa tillgången på varor som producerats på ett uthålligt sätt, skall anbudsgivaren **senast vid avtalsstart** redovisa en dokumenterad uppförandekod eller motsvarande.

Uppförandekoden skall minst följa

- ILO's kärnkonventioner¹²²
- FN's barnkonvention¹²³
- den nationella lagstiftningen som gäller i tillverknings-/producentlandet

Leverantören skall **senast ett år** efter att avtalet trätt i kraft kunna redovisa att uppförandekoden efterlevs. Som verifierat godtas extern kontroll av auditföretag, företagsinternt arbete (som kontrolleras av personal med dokumenterad kompetens) eller motsvarande.

Upphandlingsbolaget förbehåller sig rätten att göra egna kontroller av leverantörens arbete enligt den egna uppförandekoden. Kontrollen kommer att utföras av ackrediterade revisionsorgan eller annan oberoende part.

Etik, spårbarhet

Av anbudet skall framgå att anbudsgivaren har metoder/rutiner för kvalitetssäkring och spårbarhet av de produkter som omfattas av anbudet. Krav på spårbarhet syftar till att kontroll över produkterna finns hela vägen i produktions- och/eller leverantörskedjan. Uppgifterna skall **från 6 månader** efter avtalsstart kunna redovisas, åtminstone för volymprodukter, på begäran av beställare/upphandlande myndighet. Upphandlingsbolaget förbehåller sig rätten att granska av leverantören redovisade uppgifter avseende spårbarheten enligt ovan. Om leverantörens åtaganden gällande uppförandekod och spårbarhet inte genomförs enligt ovanstående kan detta komma att anses som väsentligt avtalsbrott med uppsägning av avtalet som följd om rättelse inte sker snarast på ett godtagbart sätt.

¹²² **Föreningsfrihet och organisationsrätten**

Konvention 87: Föreningsfrihet och skydd för rätten att organisera

Konvention 98: Rätten att organisera och förhandla kollektivt

Tvångsarbete

Konvention 29: Förbud mot tvångs- och straffarbete

Konvention 105: Avskaffande av tvångsarbete

Diskriminering

Konvention 100: Lika lön för lika arbete oavsett kön

Konvention 111: Om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning

Barnarbete

Konvention 138: Minimiålder för arbete

Konvention 182: Mot de värsta formerna av barnarbete

¹²³ **FN's Barnkonvention (54 artiklar)**

Artikel 32

Du får inte tvingats till skadligt arbete som skadar eller hindrar din skolgång och din hälsa.

Fortsättning bilaga 1

Mall för SKI: Sociala och etiska krav

ILO: s åtta kärnkonventioner, FN: s barnkonvention, artikel 32, Miljö samt Hälsa och säkerhet

Ingen förekomst av barnarbete (ILO nr 138 och 182)

Barnarbete, enligt definitionen i ILO-konventionen, får inte förekomma och företaget har ett ansvar för att utveckla socialt och ekonomiskt hållbara alternativ (t.ex. utbildning) till barnarbete i de fall de förekommer.

Ingen förekomst av tvångsarbete (ILO nr 29 och 105)

Att utnyttja någon form av tvångs- eller straffarbete accepteras inte.

Ingen förekomst av diskriminering (ILO nr 100 och 111)

Diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, kön, religion socialt ursprung, handikapp, politiska åsikter eller sexuell orientering får inte förekomma.

Föreningsfrihet och organisationsrätt (ILO nr 87 och 98)

I länder där föreningsrätten är begränsad eller under utveckling, ska leverantören verka för att anställda får möta företagsledningen för att diskutera löne- och arbetsvillkor utan negativa konsekvenser.

FN: s barnkonvention, artikel 32

Varje barn har rätt att skyddas mot ekonomiskt utnyttjande och arbete som skadar barnet eller hindrar hans/hennes skolgång.

Miljö

Företaget ska sträva efter att minska såväl sin energi- och resursförbrukning som sitt avfall och utsläpp till mark, atmosfär och vatten. Kemikalier ska hanteras på ett för människan och naturen säkert sätt.

Hälsa och säkerhet

Arbetsmiljön ska hålla en nivå som överensstämmer med internationella riktlinjer. Anställda ska informeras om de eventuella hälsorisker som arbetet kan medföra. Alla anställda ska ha tillgång till och använda relevant skyddsutrustning.

Upphandling av extern revision genom SKI:s projekt

I stora drag förväntas uppdragen innebära kontroll av de nämnda etiska kraven¹²⁴:

Avtalet omfattar *tre kategorier* av inspektioner/revisioner:

1. Inspektion under *två* dagar hos tillverkare

Inspektioner utförs av två representanter av revisionsföretaget som skall iakta förhållandena på produktionsplatsen. De skall genomföra intervjuer med arbetare, ev. fackförbund och företagsledning. Intervjuerna med arbetare skall delvis genomföras utanför tillverkningsområdet, där företagsledning inte är närvarande. Det är olika krav på antal genomförda intervjuer/eller gruppvisa intervjuer, beroende på antal anställda på produktionsplatsen. Dokument skall granskas, såsom anställningsavtal, löneutbetalningar, styrdokument och rutinbeskrivningar. Dokumentens giltighet jämförs sedan med resultatet från intervjuer. Intervjuer och inspektion av dokument ska också göras för att fastställa vilka och i vilken omfattning underleverantörer används för den aktuella tillverkningen.

2. Inspektioner under *tre* dagar hos tillverkare och underleverantörer

Inspektionen genomförs av två eller flera representanter för revisionsföretaget, som genomför intervjuer och dokumentgranskning på samma sätt som den första modellen. Men inspektioner ska dessutom genomföras hos underleverantörer i ett eller flera led till tillverkaren och innehålla observationer av förhållanden på arbetsplatsen som angivits i beställningen av inspektionen. Representanter för revisionsföretaget ska genomföra intervjuer med arbetare, ev. fackombud och företagsledning om sådan finns tillgänglig.

3. Revision under *en* dag hos leverantörs huvudkontor

Revision genomförs av *en* representant för leverantören, genomförs på leverantörens huvudkontor som den upphandlande myndighet/enhet har avtal med och som har tillverkning förlagd i annat land. Revisionen innebär en granskning av dokument som beskriver hur och om tillverkningen genomförs enligt de krav som upphandlande myndighet/enhet ställt i sina upphandlingar och som leverantör bekräftat i sitt anbud. Sådana dokument kan vara styrdokument, rutinbeskrivningar, dokument som beskriver förhållanden på tillverkningsplatsen mm. Särskilt följande dokumentation ska kontrolleras och redovisas i den skriftliga rapporten:

- inspektionsprotokoll
- bekräftelser på åtgärdade brister
- kontakt och uppdragsbeskrivningar för sociala revisioner
- betalda fakturor för att fastställa att rätt leverantör uppgivits

¹²⁴ SKIs ramavtal med leverantör för revision